MARIO RAPOPORT
y colaboradores

Historia económica, política y social de la Argentina

(1880-2000)

EDICIONES MACCHI

MARIO RAPOPORT

COLABORADORES

EDUARDO MADRID - ANDRES MUSACCHIO - RICARDO VICENTE

HISTORIA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL DE LA ARGENTINA (1880 - 2000)

—Primera reimpresión corregida—



BUENOS AIRES - BOGOTA - CARACAS - MEXICO, DF

I.S.B.N.: 950-537-529-8

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
MACCHI GRUPO EDITOR S.A.
2000 © by EDICIONES MACCHI
Córdoba 2015 - (1120)
Tel. y Fax (54-11) 4961-8355
Alsina 1535/37 - (1088)
Tel. (54-11) 4375-1195
(líneas rotativas)
Fax (54-11) 4375-1870
Buenos Aires - Argentina
http://www.macchi.com
E-Mail:info@macchi.com

EMPRESA ADHERIDA A LA CAMARA ARGENTINA DEL LIBRO

AGRADECIMIENTOS

Debemos agradecer especialmente el valioso aporte, en la elaboración de algunos temas que forman parte de los caps. 1, 4, 6 y 8, de los profesores Emilce Tirre, Jorge Luis Ossona, Matias Kulfas y Roberto Fuld.

También debemos destacar la asistencia técnica de los estudiantes Santiago Acosta Ormaechea, Florencia Devoto, Juan Jose Ochoa y Carolina Szpak, en una primera etapa del trabajo, y la de Vera Chiodi y Fabian Slonimczyk, en una segunda etapa, así como la colaboración de Andres Rapoport y de los licenciados Santiago Chelala, Julian Rapoport y Valeria Wainer.

Finalmente, agradecemos a los profesores Aldo Ferrer, Ignacio Klich, Lidia Knecher, Claudio Spiguel y Hector W. Valle, por sus consejos y comentarios.

Parte de este libro se realizó en el marco de investigaciones desarrolladas en un Proyecto Trianual Ubacyt de la UBA y en un Proyecto Plurianual del Conicet.

INDICE

Capítulo 3

La crisis mundial, la industrialización y la intervención del Estado (1930-1945)

Capítulo 4

Los gobiernos peronistas (1946-1955)

Capítulo 5

Una década de inestabilidad (1955-1966)

Capítulo 6

Del "tiempo económico" a la crisis política (1966-1976)

Capítulo 7

La dictadura militar y la crisis económica (1976-1983)

Capítulo 8

Retorno a la democracia y neoliberalismo (1983-1999)

Capítulo 9

La Argentina, Brasil y la integración regional

Introducción

Nadie puede tener la esperanza de entender los fenómenos económicos de ninguna época —tampoco de la presente—, si no domina adecuadamente los hechos históricos.

JOSEPH A. SCHUMPETER

Es necesario ver grande. Si no, ¿para qué sirve la historia?

FERNAND BRAUDEL

La historia argentina contemporánea enfrenta a los historiadores a un sinnúmero de dilemas, y no por casualidad la palabra "enigma", más propia de las novelas policiales, está presente en los títulos de algunos libros significativos o en los interrogantes de diversos autores ([1]).

Sin duda, nuestro pasado no constituye un paisaje despejado, tan amplio y extenso como el de gran parte de la geografía que le sirve de sustento. Por el contrario, explorar lo que sucedió y las razones que lo explican es como adentrarse en un laberinto lleno de recovecos y poco dispuesto a librar sus secretos.

(1) Uno de ellos, escrito en los años '40, se llama directamente, *Argentine Riddle* (*El enigma argentino*). Fue escrito por FELIX WEIL, y es uno de los más penetrantes ensayos sobre la sociedad argentina de la época.

Puede ser que tenga que ver con ello una serie de mitos que se han instalado en la sociedad y que perturban la visión de ese pasado. Cuanto más grandes fueron en algún momento las expectativas y los sueños de la gente, tuviesen o no una base real, más se tiende a mitificar lo que ocurrió y a mirar con un lente deformante la realidad que nos circunda. Aunque el conocimiento de la historia no tiene la alquimia que nos permita descubrir el oro de la verdad, si sus bases se corresponden con percepciones erróneas, es mayor el riesgo que corremos de equivocarnos en la apreciación de nuestro presente. O de que nos induzcan a apreciarlo equivocadamente, si esos mitos son utilizados, como sucede con frecuencia, para justificar políticas en curso.

Esto, en verdad, no constituye un defecto propio de los argentinos. Hace pocos años, en un libro sugestivo, un economista e historiador belga, Paul Bairoch, puso en cuestión una quincena de mitos que pueblan la historia económica mundial, y que son comúnmente aceptados no sólo por la opinión pública en general, sino también por muchos estudiosos, demostrando la falsedad o poca solidez empírica de todos ellos (2). Bairoch demuestra en ese libro, entre otras cosas, y a través de un amplio manejo de hechos y estadísticas, que el siglo XIX no constituyó el reinado del librecambio absoluto, sustentado en las lecturas de Adam Smith y David Ricardo, como los especialistas suelen afirmar. Esa fue apenas una realidad que existió a partir de mediados del siglo y para la parte del mundo dominada económicamente por la presencia industrial y financiera del Imperio Británico. De haber sido tal como la imagen mítica nos lo presenta, los Estados Unidos y Alemania serían hoy, quizá, países del Tercer Mundo, productores de materias primas y productos semielaborados y compradores de bienes de capital y manufacturas. Pero los hechos no sucedieron así. Esas naciones se transformaron en potencias industriales practicando un cerrado proteccionismo, basado en las ideas de Hamilton y List, un norteamericano y un alemán, y no en las de los economistas clásicos británicos, que sirvieron, en cambio, para la expansión y consolidación de su propio país como potencia hegemónica de la época.

(2) El libro de Paul Bairoch se titula en inglés, *Economics and World History - Mythes and Paradoxes* y fue publicado también en francés, cuya edición utilizamos en nuestra bibliografía. Sobre la figura y obra de Bairoch, fallecido recientemente, cf. Broder, Albert, "Paul Bairoch (1930-1999)" en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 18, segundo semestre de 1999. La palabra "mito" aplicada a los fenómenos económicos, pero que también puede extenderse a los políticos y sociales, tal como la define Bairoch y que nosotros aceptamos, constituye "la falsa percepción de un fenómeno de la historia económica compartida por muchos economistas y especialistas en ciencias sociales así como por la opinión pública en general". Su origen viene del griego *mythos*, y significa fábula o leyenda, aunque los diccionarios reconocen que los mitos simbolizan determinados aspectos profundos de la vida humana y representan una forma primaria de encarar la experiencia.

En un libro también reciente, Aldo Ferrer señala cómo se ha creado otro mito acerca del proceso de globalización, que representaría un punto de inflexión en la historia de la humanidad y caracterizaría a la sociedad de nuestra época. Aunque la idea de un mundo globalizado, en el que todos los habitantes del planeta sienten el impacto de hechos que suceden a gran distancia de sus propios hogares y en forma casi simúltanea, tiene que ver con los inmensos cambios tecnológicos actuales, responde, en realidad, a un proceso que posee una antigüedad de cinco siglos, cuando se verifican "simultáneamente dos condiciones: el aumento de la productividad de trabajo y un orden económico mundial. En ausencia de una o ambas de estas condiciones —afirma Ferrer— no se plantea el dilema del desarrollo en un mundo global" y este dilema comienza en el siglo XV (3).

Del igual modo, los mitos que predominan en la historia argentina son también numerosos. Como, por ejemplo, la idea de que el país estuvo alguna vez, hacia las primeras décadas del siglo XX, entre los más avanzados del mundo por el nivel de vida de sus habitantes (o también que fue el "granero del mundo"). O el que sostiene que la decadencia argentina comenzó en los años '40 con el proceso de industrialización y las políticas económicas intervencionistas. O los que surgen de creer que las alternativas económicas se reducen a tomar decisiones sobre un puñado de antinomias que no pueden evitarse. O, si nos referimos al ámbito político, aquel que señala que en los años '30 se interrumpió un proceso de cincuenta años de gobiernos constitucionales, dañando seriamente las instituciones democráticas y comenzando un ciclo de inestabilidad e incertidumbre que se mantuvo hasta el fin de la última dictadura militar, en la década de 1980. O, para finalizar con los ejemplos, el que afirma que un error fundamental de los gobiernos argentinos estuvo en la creciente tendencia a la autonomización del país con respecto al mundo y, sobre todo, en sus niveles de confrontación con las grandes potencias hegemónicas.

No es casual que la gente se pregunte por qué el país al que muchos intelectuales y estadistas prestigiosos le predijeron un porvenir semejante al de los Estados Unidos, y al que vinieron esperanzados millones de inmigrantes, padece desde hace décadas crisis interminables y no puede despegar del segundo pelotón de naciones en desarrollo; pero sí resulta extraño que se despierten nostalgias de un modelo agroexportador, exitoso en ciertos aspectos pero limitado e irrepetible, que la Argentina no supo superar para equipararse a las sociedades industrializadas modernas.

Tampoco parece razonable que se asocien muchos de los fracasos de los últimos sesenta años a un proceso de industrialización y de participación del

(3) Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, 1996, pág. 12. Cf. también Barbero, María I.; Beremblum, Ruben L.; García Molina, Fernando R. y Saborido, Jorge R. E., *Historia económica y social general*, Buenos Aires, 1998; Rapoport, Mario, "La globalización económica: ideologías, realidad, historia", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 12, primer semestre de 1997.

Capítulo 1

El modelo agroexportador (1880-1914)

Cuando se analiza el crecimiento del poderío comercial inglés, se suscita una mezcla de curiosidad y preocupación patriótica; parece claro que ya hemos alcanzado el máximo, en términos relativos, y que según todos los precedentes históricos ahora debemos descender. (Extraído del diario personal de un Profesor de la Universidad de Cambridge.)

Henry Sigdwick, 1885

No hay ni puede haber buenas finanzas donde no hay buena política. Buena política quiere decir: respeto a los derechos; buena política quiere decir: aplicación recta y correcta de las rentas públicas; buena política quiere decir: protección a las industrias útiles y no especulación aventurera para que ganen los parásitos del poder; buena política quiere decir: exclusión de favoritos y de emisiones clandestinas. Pero para hacer buena política se necesitan grandes móviles [...] en una palabra, patriotismo [...] pero con patriotismo se puede salir con la frente altiva, con la estimación de los conciudadanos, con la conciencia pura, limpia y tranquila, pero también con los bolsillos livianos.

Leandro N. Alem, 1890

Mientras los extranjeros dejen pesar sobre el país gobiernos como el actual, no deberá extrañar que se le impongan empréstitos forzosos en la forma de emisiones de papel depreciado, o se les someta a cualquier otra expoliación [...]. La conversión más urgente para nosotros no es la de oro por papel ni la de papel por oro, sino la de los habitantes de este país, nacidos en Europa, en hombres provistos de todos los derechos inherentes a los miembros de una sociedad civilizada, la conversión de los súbditos extranjeros en ciudadanos.

Juan B. Justo, 1899

Estado en la economía que fue, sin embargo, la base del despegue económico en otros países. En este caso, la respuesta debería estar, como veremos a lo largo del libro, no tanto en el éxito o el fracaso del proceso en sí, sino en la combinación de circunstancias políticas y económicas que desembocaron en el caos y desintegración de los años '70.

En la comprensión de las políticas económicas los mitos toman también la forma de opciones aparentemente inevitables: endeudamiento externo *vs.* ahorro interno; hiperinflación *vs.* convertibilidad y desocupación; estatización *vs.* libertad absoluta de los mercados; políticas de bienestar *vs.* flexibilidad y competitividad. En los últimos tiempos, una nueva antinomia, globalización *vs.* políticas nacionales, hace asumir a muchos la existencia de un proceso económico irreversible, que no reconoce fronteras ni alternativas y cuya aceptación constituye una decisión obligada.

Otra cuestión crucial que atraviesa la historia argentina es la interrupción de los procesos democráticos a través de las intervenciones militares. Sin embargo, los golpes de Estado, en los que también participaron civiles, no fueron, como suele pensarse, los únicos que atacaron los fundamentos del sistema democrático, sino también tuvieron que ver la existencia de gobiernos fraudulentos, las proscripciones de distinto tipo, la utilización del aparato de Estado, aun en gobiernos constitucionales, para mantener o afirmar el poder a costa de los adversarios y, sobre todo, las violentas rivalidades políticas que recorren todo nuestro pasado.

Respecto de la vinculación con el mundo, la historia parece también no ser bien leída por algunos sectores. Desde fines del siglo XIX, la Argentina estuvo por muchos años más cerca de Europa que de Latinoamérica; los capitales, la mano de obra, las costumbres, las modas, venían todos del Viejo Mundo. Fue con el respaldo de sus vínculos europeos que el país (al menos en el pensamiento de ciertos círculos dirigentes) pudo amenazar erigirse en un rival potencial de los Estados Unidos en el continente. Las corrientes nacionalistas que surgieron en los años '30 y se prolongaron con el primer peronismo continuaron, aunque con un signo distinto, la tradición de disputas con el país del Norte. Sin embargo, lo que a fines de la década de 1990 se anunció como una novedad, el acoplamiento a la política norteamericana en el mundo, es decir, a la potencia hegemónica del momento, resultó más bien una vuelta al pasado, cuando algunos pensaban que el país era una "colonia informal" del Imperio Británico, lo que en ese entonces se daba a conocer eufemísticamente como "relaciones privilegiadas".

Este libro pretende ayudar a resolver éstas y otras cuestiones. Para ello, se atreve a romper los muros muchas veces existentes entre los fenómenos económicos, políticos y sociales. Cada uno tiene su espacio y se halla, a su vez, articulado con los otros. Como veremos, las crisis económicas y sociales y las crisis políticas no se correlacionan siempre, aunque es difícil explicar la evolución económica y social sin examinar los cambios políticos o viceversa.

Cada capítulo se abre, por otra parte, con un análisis económico y político de la coyuntura internacional. Nuestra propia historia está insertada en la del mundo y es imposible comprender, por ejemplo, procesos económicos o políticos como el de la intervención del Estado en los años '30, el de los golpes militares en los años '60 y '70, o el de las privatizaciones en los años '90, sin comprender lo que ocurrió en el contexto mundial en esas épocas (crisis económica, predominio de las doctrinas de la "seguridad nacional", derrumbe del comunismo y liberalización de las economías, respectivamente).

Hemos tratado también de compatibilizar, en la medida de lo posible, los tiempos históricos. Elegimos así una periodización de los capítulos en función de los procesos o acontecimientos, políticos o económicos, que, a nuestro juicio, mejor los encuadraban. Por eso, algunos de ellos coinciden con la gestión de determinados gobiernos y otros con períodos históricos más extensos. En la lectura de cada uno se encontrará la justificación de la elección realizada. Preferimos, por ejemplo, analizar los orígenes del peronismo en el cap. 3 y la gestión de los gobiernos de este signo político en el cap. 4. Fue una decisión difícil, porque la llegada del peronismo cerraba una época, aunque abría, asimismo, una nueva. Los lectores dirán si esa elección resultó o no acertada, pero comprobarán que no se pierde continuidad entre uno y otro capítulo.

Otro desafío fue separar, en tanto fuera factible, las políticas económicas de la evolución de los sectores económicos. Esto nos crea un problema adicional de periodización, pero creemos que no dificulta ni la facilidad de la lectura ni su comprensión. En cualquier caso se examinan, por un lado, el impacto de las políticas económicas sobre las distintas variables que marcan al evolución de la economía y, por otro, los procesos estructurales que se desarrollan más allá de los efectos de esas políticas y vienen del pasado.

Estudiamos también en forma separada los acontecimientos políticos de los que corresponden a la historia de los movimientos sociales y de las organizaciones socioeconómicas, dando un espacio específico a los problemas de población y condiciones de vida. Dedicamos, además, un apartado especial a la ubicación del país en el mundo y a su política exterior, vinculándolas estrechamente con la política interna y la evolución de la coyuntura internacional. Esto nos brinda una visión integral de los procesos históricos.

Finalmente, consagramos el último capítulo a un análisis de los caminos que llevaron al actual proceso de integración regional a partir, sobre todo, del seguimiento de las relaciones entre la Argentina y Brasil, así como de un estudio histórico comparado de los principales indicadores económicos y políticos de ambos países. Podemos determinar, de ese modo, los impulsos y obstáculos que marcaron la construcción del Mercosur, evaluando los grados de convergencia actuales y sus perspectivas futuras.

El libro abarca un vasto período, desde la consolidación de la unidad nacional en 1880, hasta el último gobierno de Menem, finalizando el siglo que se fue. En este sentido, no nos inquieta acercarnos a la actualidad aunque podamos perder algo de perspectiva o de rigor histórico. Lo fascinante de la historia es que constituye un camino de doble vía. Nos remite al pasado para entender las señales del presente, pero nos da también los instrumentos para encontrar en el presente las huellas indelebles del pasado.

1.1. LA ECONOMIA MUNDIAL Y EL ROL DE GRAN BRETAÑA

Cuando la Argentina se incorporó definitivamente al mercado mundial, hacia 1880, el esquema de división internacional del trabajo vigente, basado en los principios del librecambio, estaba sufriendo transformaciones de cierta importancia. Con uno de sus polos en Gran Bretaña —la gran usina industrial del mundo, principal exportadora de manufacturas y centro financiero y de intercambio de las corrientes de comercio mundiales— y el otro polo en la inmensa mayoría de los países periféricos —que tenían por función proveer materias primas y alimentos—, la economía internacional del fin del siglo XIX se basaba en un funcionamiento aparentemente sencillo: facilitaba la transferencia de recursos económicos por sobre las fronteras nacionales en una escala sin precedentes, a través de movimientos de capital y de trabajo y del intercambio comercial. El 40 % de las manufacturas y bienes de capital iba hacia Asia, Sudamérica, Africa y Oceanía, mientras que Gran Bretaña, Alemania y Francia constituían el 45 % del mercado de materias primas y alimentos. Por otra parte, entre 1815 y 1920 el continente americano absorbió el 97 % de la inmigración intercontinental ([1]).

El reinado del librecambio, cuya justificación teórica fue proporcionada por los economistas clásicos (SMITH, RICARDO, STUART MILL), alcanzó un pleno desarrollo en el período comprendido entre la abolición de las leyes inglesas de granos, que eliminaron el proteccionismo británico, en 1846, y la gran crisis que sacudió la economía europea hacia 1873. Esta crisis constituyó el inicio de la llamada "Gran Depresión", la primera crisis general del capitalismo, y se extenderá de 1873 a 1896, coincidiendo con una de las llamadas "fase B" de los ciclos económicos largos, tal como fueron definidos por el economista ruso NIKOLAI KONDRATIEFF ([2]). El principal rasgo de la "Gran Depresión" fue la caída de los precios en los principales mercados mundiales, con una mayor incidencia en los productos primarios y, por tanto, en sus términos del intercambio (relación entre los precios de los bienes primarios y los industriales). Ese proceso era un resultado de los incrementos masivos en la producción y en la exportación de dichos productos, junto con la disminución de los costos en el transporte nacional e internacional. A partir de 1896 los precios de esos bienes comenzaron a recuperarse, lo que explica el *boom* económico de muchos países agroexportadores hasta la Primera Guerra Mundial.

---

(1) DYSTER, BARRIE y MEREDITH, DAVID, *Australia in the International Economy in the Twentieth Century*, Cambridge, 1990, pág. 4.

(2) Cf. SCANDELLA, LUIGI, *Le Kondratieff. Essai de théorie des cycles longs économiques et politiques*, Paris, 1998. KONDRATIEFF señalaba que en la historia del capitalismo existían ciclos económicos largos de alrededor de 50 años con fases ascendentes (A), de alzas de precios y de la actividad económica, y descendentes (B), de bajas de precios y de la actividad económica, vinculados a los grandes cambios tecnológicos y productivos. Ver también, RAPOPORT, MARIO, "La globalización económica: ideologías, realidad, historia", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 12, primer semestre de 1997, págs. 8-12; TAYLOR, PETER, *Geografía política*, Madrid, 1994, págs. 12-14; AVRAMOV, ROUMEN, "Los ciclos Kondratieff: el contexto histórico y los desafíos metodológicos", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 10, primer semestre de 1996.

La llamada "Segunda Revolución Industrial" fue, en gran medida, una respuesta a la crisis: las innovaciones tecnológicas tuvieron como propósito elevar las tasas de rentabilidad, que habían caído, mejorando la productividad del trabajo. En las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX se produjeron cambios tecnológicos significativos; la electricidad, la utilización del petróleo y de los motores a combustión ligados a él, la aparición de nuevos productos químicos y materias primas industriales, la revolución en los transportes (automóvil, avión), y en las comunicaciones (telégrafo, teléfono), la máquina de escribir, el frigorífico, etc. Esto se complementa con cambios en las formas de organización del trabajo (el taylorismo), que contribuyeron también a aumentar la productividad.

Estos cambios se concretaron en el marco de diversas perturbaciones sociales como consecuencia del descenso en los salarios reales y del aumento de la desocupación en las ramas de la producción más afectadas por la crisis. El desarrollo de los sindicatos y de las reivindicaciones obreras, bajo el influjo de nuevas ideologías (socialismo, anarquismo, corrientes sindicalistas propiamente dichas), se vio acompañado de conflictos y huelgas. El movimiento sindical comenzó a imponer su presencia en los países más industrializados y se produjeron cambios en las legislaciones laborales. Sin embargo, el avance de las reivindicaciones obreras no afectó por igual a todos los países. Gran Bretaña, por ejemplo, había ingresado a la crisis con una economía próxima al pleno empleo, lo cual le daba a las organizaciones de trabajadores un mayor poder de negociación. Mientras tanto, otros países, como los Estados Unidos, tenían una fuerza de trabajo en crecimiento por la inmigración. Por eso, la capacidad de presión de los trabajadores era sustancialmente menor, lo cual permitía imponer transformaciones más radicales y reforzar la intensidad del trabajo. De allí que en las últimas décadas del siglo XIX la productividad creciera mucho más en los EE.UU. que en Gran Bretaña.

Al mismo tiempo, la depresión, al disminuir los márgenes de rentabilidad en las actividades productivas de las naciones líderes llevó a volcar grandes masas de capital en la especulación financiera y en las regiones periféricas y coloniales. Pero, junto a la inversión de portafolio o puramente especulativa, se expandió también la inversión directa, que, además de responder a la aparición de grandes empresas que implantaban filiales en todo el mundo, garantizaban los movimientos comerciales ([3]).

Como consecuencia de estas circunstancias (y en el caso de los Estados Unidos también de la finalización, en 1865, de la guerra civil), una constelación de potencias menores —Alemania, EE.UU., Francia— comenzó a practicar una política abiertamente proteccionista (abandonando los principios del librecambio), a desarrollar sus industrias, adonde llegaba tardíamente la revolución iniciada en las islas británicas, y a incrementar su participación en el comercio mundial, amenazando la por entonces indiscutida supremacía británica. Como señala PAUL BAIROCH,

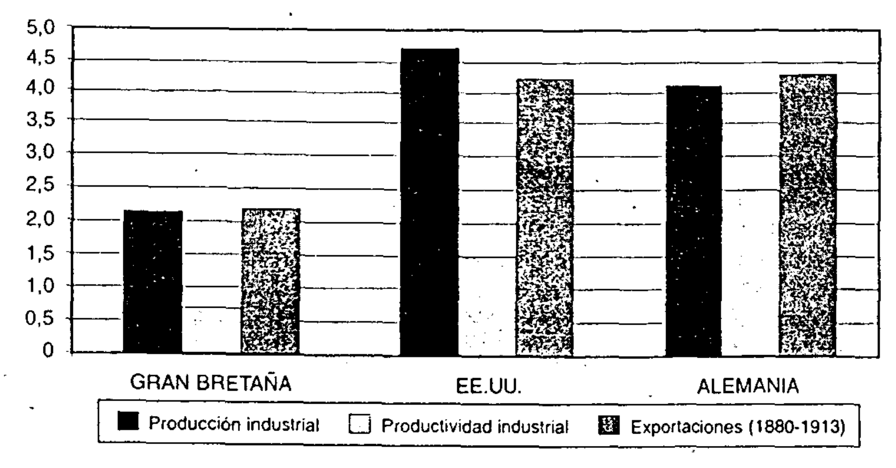
---

(3) Cf. ARRIGHI, GIOVANNI, *The Long Twentieth Century*, Londres, 1994.

el librecambio comenzaba a ser la "excepción", y el proteccionismo, la "regla", pues, como ocurrió en distintas etapas de la historia del capitalismo, las políticas liberales no constituyeron una causa, sino más bien la consecuencia del alto nivel de desarrollo económico previo (y protegido) de los países que las practicaban y que les daban condiciones superiores de competitividad (4). De todas formas, frente a ese desafío, el Reino Unido procuró dar una respuesta expandiendo sus exportaciones de capital y dirigiendo su comercio hacia los mercados protegidos de su imperio y hacia los del mundo periférico.

Se abrió así una nueva etapa en la economía internacional, caracterizada por la diversificación del poder económico mundial, una estructura comercial con mayores restricciones y un nuevo y creciente rol de los movimientos de capital.

La comparación entre las tasas de crecimiento a largo plazo de los principales países industrializados en el período 1870/71-1913 muestra la lentitud del desarrollo de la economía británica en esa época y la mayor competitividad de sus rivales.



Fuente: ALDCROFT, DEREK H. (comp.), *The Development of British Industry and Foreign Competition 1875-1914*, Londres, 1968.

Gráfico 1,1. Tasas de crecimiento a largo plazo (porcentaje anual 1870/71 - 1913) de Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania.

(4) BAIROCH, PAUL, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, 1995, págs. 31-47. El principal teórico del proteccionismo fue el economista alemán FRIEDRICH LIST, en su libro *The National System of Political Economy*, editado por primera vez en 1841.

La desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía insular se advierte si comparamos los cincuenta años que van de 1820 a 1870, que registran tasas de crecimiento del 3 al 3,5 % anual, con el período posterior, hasta la Primera Guerra Mundial, cuando esas tasas variaron entre un 1,5 y un 2,8 % anual. Este proceso de declinación se observa claramente en los sectores básicos de la industria, donde Gran Bretaña se vio desplazada del primer lugar, hacia fines de siglo, por otras naciones. En 1890, los Estados Unidos ya la superaban en la producción de hierro y acero; y en 1914, fue aventajada por Alemania. Aun en la industria carbonífera, uno de los pilares del desarrollo económico británico, se produjo una pronunciada declinación de la productividad per cápita, que descendió de 403 toneladas en 1881 a 309 toneladas en 1911. Y aunque a comienzos de la Primera Guerra Mundial la producción y las exportaciones de carbón provenientes de las islas siguieron aumentando, desde 1900, los Estados Unidos se encontraron también a la vanguardia en la producción de ese mineral, que en aquella época era el principal producto energético (5).

Las razones que se han dado para explicar esta situación son de diversa índole: económicas, políticas, y aun sociológicas. Pero no cabe duda de que el principal motivo debe buscarse en la usura que significó para el Reino Unido ser el primer poder industrial del mundo y mantenerse durante largo tiempo en posiciones de liderazgo. Ello le dificultó modernizar su estructura productiva a fin de ponerla a la altura de la de sus jóvenes rivales, que se iniciaron con tecnologías mucho más avanzadas y en rubros hasta entonces no desarrollados por la industria británica, como materiales eléctricos, productos químicos y nuevos tipos de maquinarias.

En verdad, las acumulaciones pasadas de riqueza, la expansión colonial, la existencia de mercados "cautivos" y el poder financiero de la "City" (que permitió expandir las inversiones externas y regular los movimientos internacionales de capital) privaron a la economía inglesa de incentivos para la renovación tecnológica o el cambio de sus estructuras.

El comercio exterior, elemento vital para el crecimiento de esa economía, se vio también afectado. En 1870, la participación británica en el comercio mundial llegaba casi al 20 % y en el orden interno representaba para cada habitante la suma de 17,7 libras esterlinas, mientras que en el caso de Francia su comercio exterior per cápita era de 6,5 libras; en el de Alemania, de 5,6 libras, y en el de los Estados Unidos, de 4,9 libras. A partir de la década de 1880, sin embargo, dicha participación comenzó a declinar: ya era del 18,2 % en el período 1891-1895 y del 14,5 % en 1911-1913. Esa evolución adversa irá acompañada por cambios significativos en la dirección del intercambio y en la composición de la balanza de pagos.

(5) BAGWELL, P. S. y MINGAY, G. E., *Britain and American. A Study of Economic Change, 1850-1939*, Londres, 1970, págs. 154 y sigtes.; FRIEDLAENDER, H. E., y OSER, J., *Historia económica de la Europa moderna*, México, 1957, pág. 263.

Entre 1870 y 1913, el comercio de exportación e importación británico experimentó importantes modificaciones. En ese período disminuyeron las exportaciones a Europa y a los Estados Unidos en más de un 8 %, mientras que se incrementó en igual proporción la participación de los países periféricos. Asimismo, las importaciones de materias primas y alimentos desde los Estados Unidos y los países europeos fueron reemplazadas paulatinamente por las de las áreas de nuevo poblamiento, colonias y países atrasados.

Tuvo particular importancia la reducción de algunas exportaciones norteamericanas de productos primarios, cuando el país del Norte se orientó decididamente —luego de la guerra civil— a profundizar su proceso de industrialización y su mercado interno comenzó a absorber parte de los saldos exportables agrarios. Gran Bretaña, cuyo propio desarrollo industrial dependía de esos productos, logró sustituir a su antigua colonia acelerando la incorporación al mercado mundial de nuevos países proveedores, entre ellos, la Argentina.

En cuanto a la balanza de pagos, en la década de 1870 los ingleses ya financiaban una parte de sus importaciones con los llamados "ingresos invisibles". Desde mediados de siglo, el Reino Unido se estaba transformando en un gran exportador de capitales, especialmente a través de empresas ferroviarias y préstamos gubernamentales y, en menor medida, de industrias extractivas o de transformación de productos primarios, plantaciones, compañías de tierras, bancos y empresas de servicios públicos. El retorno de esas inversiones, altamente rentables, junto con los ingresos provenientes de fletes, seguros y otros servicios financieros compensaron ampliamente los repetidos déficit en la balanza comercial. Entre 1870 y 1913 los capitales colocados en el exterior se incrementaron casi cuatro veces, mientras que el flujo de ingresos invisibles pegó un salto aun mayor: aumentó más de seis veces entre mediados y fines del siglo. En la década 1864-1873 sólo el 12 % de las importaciones se pagaba con esos ingresos en tanto que para 1894-1903 esa proporción se había duplicado y llegaba al 23,9 %. En forma paralela, también se modificaron las áreas de inversión. Hacia 1850, Europa y los Estados Unidos habían recibido el 50 % del total de las inversiones externas, pero en 1890 entre los países del Imperio, y en especial los dominios "blancos" —Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Africa del Sur y los países latinoamericanos, y en este caso sobre todo la Argentina donde se radicó el grueso de las inversiones realizadas en el subcontinente— poseían el 67 % de esos capitales ([6]). El cuadro 1,1 refleja estas alternativas.

El sistema se completaba con la existencia del llamado "patrón oro". Gran Bretaña había establecido una equivalencia entre el metal y la libra esterlina en 1816. Otros países, siguiendo estrictamente un patrón oro o un patrón bimetálico (oro y plata), lo instauraron entre 1870 y 1890. El patrón oro permitía establecer un mecanismo de cambios fijos entre las distintas divisas con base en su correspondencia común con el metal.

(6) Ashworth, William, *An Economic History of England: 1870-1949*, Londres, 1960, págs. 147, 158 y sigtes.; Hobsbawm, Eric J., *Industry and Empire*, Londres, 1968, pág. 148.

En este sistema los países mantenían fijo el valor de sus monedas con el valor del oro, al estar dispuestos a comprar o vender este metal a precios determinados o constantes, teniendo la circulación monetaria interna una relación también fija con las reservas de oro. El mecanismo de ajuste era el siguiente: un déficit comercial traía como consecuencia exportaciones de oro a corto plazo, reduciendo la cantidad de dinero existente en el país y provocando una caída de los precios. Esto producía, con el tiempo, un aumento de las exportaciones, pues los extranjeros compraban en este mercado a precios más bajos que en el suyo. Asimismo, disminuían las importaciones, ya que los consumidores nacionales se abstenían de comprar los artículos extranjeros, ahora más caros. El proceso inverso también se verificaba. De ese modo el movimiento de oro, amonedado o en lingotes, daba como resultado el ajuste en la posición internacional de un país y del mercado de divisas respecto de las otras naciones que habían adoptado el mismo sistema. Las políticas monetarias implementadas por éstas aseguraban la libre convertibilidad de sus monedas con el oro y la exportación o importación del metal sin ningún tipo de impedimentos.

Balanza de pagos	1870	1900	1913
Exportaciones	244,10	354,40	634,80
Importaciones	303,30	523,10	768,70
Balanza comercial	-59,20	-168,70	-133,90
Ingresos invisibles netos	112,10	212,70	367,80
Excedente en cta. cte. (excluyendo mov. de oro y cap.)	-52,90	44,00	233,90
Distribución de los ingresos invisibles (%) (*)			
Navegación	39,80	31,10	31,30
Capital invertido en el exterior	31,70	50,20	50,40
Otros	28,50	18,70	18,30
Inversiones en el exterior (**)	785,00	1.300,00	3.763,00
Distribución geográfica (%)			
Imperio Británico	34,40	51,90	47,30
Estados Unidos	25,50	23,10	20,10
América Latina	10,80	11,50	20,20
Europa y Cercano Oriente	29,30	13,50	12,40

(*) La distribución de los ingresos invisibles corresponde a los períodos: 1865-1874, 1895-1904 y 1900-1908.
(**) Las inversiones en el exterior corresponden a los años 1870, 1895 y 1913.
Elaboración propia.
Fuente: Bagwell, P. y Mingay, G., *Britain and American. A Study of Economic Change, 1850-1930*, Londres, 1970; Naciones Unidas, *El financiamiento externo de América Latina*, Nueva York, 1964.

Cuadro 1,1. Balanza de pagos británica. Inversiones e ingresos invisibles (1870-1913) (en millones de libras esterlinas).

El Reino Unido se había transformado en mucho más que en un banquero mundial; su déficit comercial, compensado por los ingresos invisibles provenientes de sus inversiones y servicios en el exterior (dividendos, intereses, fletes, etc.), proveía al resto del globo de una divisa, la libra esterlina, que financiaba el incremento del comercio y los movimientos de capital. Otros dos aspectos

dominaban la economía internacional del fin del siglo: la expansión colonial y la formación de grandes empresas, que fueron transformando el capitalismo de libre competencia en un capitalismo oligopólico o monopólico.

Si para algunos países, como Gran Bretaña, la nueva conquista de territorios constituyó una prolongación del Imperio, cuya "joya principal" a mediados del siglo XIX era la India, para otros, como Francia y Alemania (e incluso países más pequeños, como Holanda y Bélgica) la última mitad del siglo resultó el escenario de una considerable expansión colonial, sobre todo en Asia y Africa. Además de los objetivos geoestratégicos y políticos, que desembocarían en conflictos coloniales y en la Primera Guerra Mundial, las posesiones coloniales significaban una salida segura para los productos de la metrópoli, una fuente exclusiva de aprovisionamiento y un mercado cautivo para la colocación de capitales. La libertad de comercio y la movilidad de factores a un nivel mundial tenían como base de sustentación los mercados coloniales relativamente protegidos [7].

Tanto aceptando la tesis de Hobsbawm, para quien el *laissez-faire* nunca se aplicó en la India, gobernada por una burocracia metropolitana de "planificadores" (de la que participó en un momento de su vida John Maynard Keynes), como la de Paul Bairoch, que afirma que el libre comercio arruinó las industrias hindúes y aseguró un mercado formidable para los productos ingleses, no cabe duda de que el Imperio "formal" desempeñó un papel relevante en el funcionamiento del sistema económico internacional de la época. En todo caso, comenzó a utilizarse a partir de allí un nuevo término acuñando por el inglés Hobson: "el imperialismo" [8].

Por otro lado, se conformaba el llamado "capital financiero", según la terminología de Hilferding, que señalaba que la actividad de diferentes empresas y la acumulación de capitales pasaba a estar cada vez más sujeta al dominio de los grandes bancos: crecía y se fusionaba el capital industrial estableciendo unidades de mayor tamaño (*trusts* y monopolios nacionales e internacionales, como la United States Steel Corporation, la Standard Oil o la General Electric en los Estados Unidos; Krupp, AEG o Siemens en Alemania), y se realizaban inversiones directas a través de la instalación de filiales de esas grandes empresas en todo el mundo o la formación de otras nuevas dedicadas a la explotación de ciertos negocios, como en el caso de los ferrocarriles.

Estas razones, sintetizadas en la creciente independencia tecnológica y financiera de los países europeos y de los Estados Unidos, la crisis de la agricultura británica y la puesta en explotación de nuevas tierras en las áreas de "poblamiento", la gran disponibilidad de capitales y la búsqueda de mayores rendimientos, y, finalmente, la necesidad de ganar nuevos mercados para las exportaciones, explican, juntos o separadamente, el interés de los inversores y compañías británicos y de otros países centrales hacia las naciones de la periferia en las últimas décadas del siglo XIX.

(7) Cf. Hobsbawm, Eric J., *La era del Imperio, 1875-1914*, Buenos Aires, 1998.

(8) Bairoch, P. (1995), págs. 62-65.

En realidad, aunque Gran Bretaña parecía en la cúspide de su poder económico y financiero (lo que era cierto, sobre todo para la "City" londinense que conservaba su predominio en las finanzas internaciónales), existía ya una pluralidad de centros económicos de nivel similar que se disputaban los mercados mundiales. El comercio internacional estaba abandonando las formas típicas del librecambio para depender cada vez más de los movimientos de capital, de la creciente concentración del poder económico en pocas empresas y de la expansión colonial; centrada esta última no solamente en la conquista de nuevos mercados y fuentes de abastecimiento, sino también en la necesidad de contener la presencia de las otras potencias y extender las áreas de influencia.

Inglaterra, en particular, compensó la pérdida de mercados intensificando sus relaciones con los países del Imperio y con el mundo subdesarrollado; pero, como dice Hobsbawm, la economía británica vivía ya de "los restos de su monopolio, del mundo subdesarrollado, de las acumulaciones pasadas de riqueza y del auge de sus rivales; era, en realidad, una economía parasitaria" [9].

Es preciso destacar este hecho, porque, como vimos, el comienzo del fin de la importancia del Reino Unido en la economía mundial puede situarse ya a principios de siglo, cuando aparecen algunos signos inquietantes de declinación en su poder industrial. Para poner una fecha, la Primera Guerra Mundial es la que decide la suerte de Inglaterra, ya que cae en forma abrupta su participación en el comercio mundial y crece la de otros países del mundo occidental, fundamentalmente la de los Estados Unidos.

De todos modos, hacia fines del siglo XIX y principios del XX, los factores de la producción, el capital y la mano de obra se movilizaban hacia los países periféricos, en especial los "espacios abiertos" de escasa población y grandes recursos naturales, mientras se recibían en retorno dividendos e intereses, lo que acrecentaba la acumulación de capitales y materias primas y alimentos, estimulando la exportación de manufacturas. En el caso de la mano de obra, se aliviaban también las consecuencias de la crisis económica europea de fines de siglo que afectó sobre todo a las zonas más atrasadas del continente. Pero el libre intercambio de productos estaba condicionado por esos movimientos de capital y por la competencia de los países centrales.

Para muchas naciones, como la Argentina, la inserción en los mercados mundiales iba a asumir las características de una relación cada vez más asimétrica, y el sistema multilateral de comercio y pagos reforzaba este fenómeno en vez de limitarlo. Los ciclos económicos de las economías periféricas estaban subordinados a los de los países industrializados, impidiendo un manejo propio de los instrumentos económicos y financieros, lo que se ponía en evidencia en ocasión de las profundas crisis de balanza de pagos. La llamada "coyuntura inversa", es decir, la relación "inversa" entre las fases coyunturales de Inglaterra y la de las naciones periféricas vinculadas a ella, posibilitaba que en las fases ascendentes

(9) Hobsbawm, E. J. (1968), pág. 192.

de acumulación en el Reino Unido (fuerte importación de materias primas, déficit comercial) se crearan condiciones de prosperidad en sus *partenaires* basadas en la importación de capitales provenientes de la metrópoli. Por el contrario, cuando en Inglaterra comenzaba la etapa depresiva, los capitales, atraídos por las mayores tasas de interés ofrecidas por las instituciones financieras británicas, retornaban a su país de origen descargando las consecuencias de la crisis en los países de la periferia. Gran Bretaña pudo así controlar los ciclos económicos en su propio beneficio dada su posición hegemónica en el comercio y las finanzas internacionales (10).

Para algunos países latinoamericanos la situación fue más difícil porque los productos que exportaban encontraban sustitutos en los mercados mundiales o constituían recursos rápidamente agotables, como el caucho, la plata o el guano. Las estructuras internas (económicas, políticas, institucionales) heredadas de la época colonial y afectadas por las guerras de la independencia y las guerras civiles también obstaculizaron las posibilidades de un desarrollo económico sostenido.

En un mundo más competitivo y con mayores restricciones, las naciones latinoamericanas, que se especializaban en la producción de bienes primarios, carecieron en esa época de la oportunidad que tuvieron otros países años antes, como fue el caso de los Estados Unidos, para industrializar sus economías, o, al menos, no tuvieron entre sus objetivos principales una política explícita, como ocurrió con Canadá, que las condujeran en esa dirección.

La incorporación de nuevos países al mercado mundial hacia fines del siglo XIX se realizaba, entonces, [illegible] el marco de un sistema en expansión, pero que, por las características mencionadas, limitaba fuertemente sus posibilidades futuras.

1.2. EL MARCO IDEOLOGICO INTERNO

El período anterior al que se analiza, de 1852 a 1880, desde Caseros a Roca, en el cual se establecen las bases político-institucionales y económicas del proceso que se inicia en la década de 1880, suele denominarse "período de transición". Desde la sanción de la Constitución Nacional, en 1853, y de los códigos Civil y Comercial hasta la capitalización de Buenos Aires, en 1880, el país empezó a darse (a pesar de crisis políticas y militares, como los enfrentamientos entre Buenos Aires y el Gobierno Nacional, conflictos internacionales —guerra con el Paraguay— y expediciones contra los indios) el marco institucional y la estructura política propia de un Estado nacional, proceso que se completaría luego bajo el gobierno de Roca.

(10) Cf. Prebisch, Raúl, *Obras, 1919-1949*, tomo IV, Buenos Aires, 1991-1993.

En esa época se elabora el cuerpo doctrinario de ideas que dará forma a lo que algunos autores denominaron "proyecto del '80". Que constituyó más bien una asociación significativa entre un conjunto de ideas y de hechos, gestada en las décadas previas e impulsada por pensadores y estadistas que, como Alberdi, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Velez Sarsfield y otros, combatieron a Rosas, y luego de su caída pugnaron por reorganizar el país con criterios modernos y ópticas de signo liberal que correspondían a intereses y grupos de poder cuyo difícil proceso de homogeneización se lograría a través del accionar político de Roca, años más tarde.

Alberdi, el principal mentor ideológico del liberalismo argentino, señaló la superioridad del empresario privado sobre el Estado en tanto agente promotor del progreso económico. Siguiendo a Adam Smith, sostuvo que "...las sociedades que esperan su felicidad de la mano de sus gobiernos, esperan una cosa que es contraria a la naturaleza (...); no hay medio más poderoso y eficaz de hacer la grandeza del cuerpo social, que dejar a cada uno de sus miembros individuales el cuidado y poder pleno de labrar su personal engrandecimiento" (11).

Criticaba, además, explícitamente, los sistemas económicos en los cuales se basaban los dos modelos más importantes de democracia política que existían entonces: el francés y el norteamericano. Respecto del primero, decía que había desconocido y perseguido la libertad de comercio haciendo de las aduanas un arma de guerra. En cuanto al segundo, tampoco era un ejemplo ni en materia económica ni en política exterior, pues protegía su industria y su marina contra la competencia externa, mientras que en la Argentina no había "fábricas ni marinas" (12).

Pero el espectro ideológico no se agotaba allí, pues también surgieron, aunque más confusamente, modelos alternativos, como el de Mariano Fragueiro en el gobierno de la Confederación, que tenía acentos nacionalistas y socializantes. O el de aquellos que en el famoso debate sobre la Ley de Aduanas, entre 1873 y 1876, en plena crisis económica, planteaban un camino también diferente, basado en el proteccionismo y la industrialización, como Vicente Fidel Lopez, Carlos Pellegrini o Miguel Cane.

Esta última confrontación resulta particularmente interesante, por cuanto la mayoría de los proteccionistas que cuestionaban la política del gobierno provenían de las elites tradicionales y formarían parte, años después, del grupo que consolidó el modelo agroexportador, de carácter eminentemente librecambista. Es que los debates ponían de manifiesto el agotamiento de un ciclo económico (el de la lana) y político (caracterizado aún por el conflicto entre Buenos Aires y el interior) y la apertura de un breve pero intenso lapso de discusión sobre la dirección de las transformaciones por venir. La confluencia de experimentos exitosos en materia

(11) Botana, Natalio, "¿Habitantes o ciudadanos? La Argentina del '80 y el problema de la identidad política", en Waldmann, Peter y Garzon Valdez, Ernesto (comps.), *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, Buenos Aires, 1983, pág. 10.

(12) Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, 1954, págs. 13 y 14.

de organización de la producción en el sector rural, de nuevas perspectivas de inserción internacional y de la concreción de un nuevo orden político, con la alianza de grupos dirigentes de Buenos Aires y del interior y la derrota del sector autonomista porteño más irreductible, luego del levantamiento de CARLOS TEJEDOR, inclinaron la balanza hacia lo que posteriormente se denominó el "proyecto del '80". Muchos de quienes exponían alternativas diferentes terminaron aceptando la nueva dirección e incorporándose como activos participantes.

Algunos autores, sin embargo, más que de un modelo económico, prefieren hablar —cuando se refieren a los hombres del '80— de un "repentismo social, de acentuada audacia económica y de marcados perfiles antagónicos", "liberal en lo económico, reaccionario en lo político y progresista en lo cultural". El grupo generacional del '80 se habría formado así al influjo de un positivismo más sentido que estudiado, "cuyo ideal tenía una meta definida: la riqueza" (13). De ese modo, el "modelo del '80" queda reducido al pragmatismo de un grupo de estadistas y políticos que, dadas las condiciones del país en esa época, conducía inevitablemente al esquema agroexportador.

Lo que se olvida, sin embargo, es que las ideas de ALBERDI, MITRE, SARMIENTO y otros realmente existieron, que las *Bases* fueron el fundamento del sistema constitucional argentino y de los principios económicos sobre los cuales éste se asienta, y que si ROCA y sus continuadores no tuvieron el brillo intelectual de los hombres de la organización nacional, practicaron, a su modo, como *monsieur* JOURDAN, la "prosa económica liberal". Puede discutirse la existencia de otras opciones y su grado de viabilidad, pero lo que resulta imposible de negar es el marco ideológico que sustentó las políticas practicadas en las últimas décadas del siglo XIX y que conformaron claramente un modelo de desarrollo.

Lo esencial de las ideas económicas de los hombres que impulsaron ese "modelo" puede resumirse en tres puntos fundamentales:

- la constatación de que el desarrollo económico argentino sólo podía basarse en la inserción del país en el mercado mundial especializándose en el tipo de actividades en la que se tenían "ventajas comparativas" (y éstas eran las que permitían utilizar el único recurso del que se disponía en abundancia y calidad, la tierra);
- la certidumbre de que para que dicha riqueza pudiera aprovecharse era menester suplir las dos carencias básicas que se tenía, la del capital y la de la mano de obra;
- la idea de que para hacer posible ambas cosas era imperioso expandir la frontera agropecuaria, resolviendo el problema del "indio", y unificar el mercado interno.

(13) SANTOMAURO, HECTOR N., "Los positivistas argentinos", en *Todo es Historia*, N° 173, octubre de 1981, págs. 10 y 11.

Existieron, no obstante, ciertas diferencias entre aquellos que dieron un marco ideológico y doctrinario al esquema agroexportador y los que finalmente lo implementaron. La cuestión de la colonización y reparto de las tierras públicas tuvo, por ejemplo, enfoques diferentes, si no respecto de sus objetivos, por lo menos en cuanto a su instrumentación. Hasta 1870, predominó la colonización oficial tendiente a asentar en el campo colonos que ayudados por el gobierno pudieran llegar a ser propietarios independientes y manejar sus tierras como verdaderos empresarios. Más tarde, comenzó a prevalecer la colonización privada, en especial para explotar tierras marginales, pero ni una ni otra recibieron el impulso necesario y fueron paulatinamente abandonadas. Sucedió que luego de la Conquista del Desierto las mejores tierras estaban ya repartidas y el desarrollo agrícola tomaría un camino diferente al de los Estados Unidos, basándose en sistemas de tenencia precaria de la tierra que marcaron, en sus características y desarrollo, el proceso inmigratorio y la evolución del sector agropecuario.

Desde el punto de vista político, hubo también desvíos significativos entre las intenciones iniciales de aquellos que elaboraron la Constitución Nacional y los primeros cuerpos legales, y la realidad posterior. Como lo ha definido un autor, la Argentina se caracterizó a partir de 1880 por la coexistencia en su seno de dos Repúblicas, una República "abierta", como lo prometía el Preámbulo de la Constitución, que proclamaba el imperio irrestricto de las libertades civiles y la apertura más amplia hacia "todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino", y una República "restrictiva", en la cual las libertades políticas estaban condicionadas por la estructura del poder: será la conocida práctica de los "gobiernos electores", que sobre la base del fraude electoral sistemático tendían a asegurar la continuidad del régimen (14).

SARMIENTO coincidía con ALBERDI en la necesidad de un fuerte incremento poblacional proveniente de la inmigración. Pero su República requería también la presencia ciudadana de los inmigrantes a través de la educación, que aseguraba la práctica plena del ejercicio electoral y, de esta manera, el éxito de una democracia política y social.

La evolución del moderno Estado que surgió a partir de 1880 estaría así muy ligada a la vigencia del modelo económico que le sirvió de sustento. Cuando se amplió la base social y ese modelo comenzó a dar señales de agotamiento, la continuación de las viejas prácticas políticas se hizo imposible. La Ley Sáenz Peña y el triunfo del radicalismo fueron una expresión de las tensiones económicas, políticas y sociales que aquél había generado y que la crisis de 1930 pondría plenamente en descubierto.

(14) BOTANA, NATALIO, "El proceso político: la era conservadora, 1880-1916", en *Curso integral de historia argentina*, Buenos Aires, 1979, pág. 17.

1.3. LA EVOLUCION POLITICA

El 12 de octubre de 1880, el Gral. JULIO A. ROCA asumió la Primera Magistratura de la Nación, concentrando todos los atributos del poder. Para ello, previamente, fue necesario que el ejército nacional, integrado por contingentes provenientes de las provincias del interior, derrotara a las milicias porteñas encabezadas por el gobernador de Buenos Aires, CARLOS TEJEDOR. Con el apoyo de la Liga de Gobernadores, integrada por los gobernadores más influyentes del interior, y del porteño Partido Autonomista Nacional, ROCA había logrado imponerse en el Colegio Electoral. TEJEDOR no aceptó la decisión y, tras sangrientos combates, renunció al gobierno de Buenos Aires. Tropas del ejército nacional disolvieron la legislatura provincial y una nueva legislatura sancionó, en noviembre de 1880, la ley provincial que cedía las tierras de la futura Capital Federal. Diez días después, una ley nacional disponía la capitalización de Buenos Aires.

Con la asunción de ROCA, comenzó a consolidarse el proceso de formación del Estado nacional, iniciado en 1862 con la unificación del territorio nacional, hasta entonces escindido entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina. Quedaban atrás veinte años caracterizados por recurrentes insurrecciones protagonizadas por caudillos del interior, de base rural, reprimidas por la intervención del gobierno nacional.

La estructuración del Estado nacional asumió varias instancias decisivas. En primer lugar, la formación de un aparato de seguridad otorgó al poder central el monopolio legítimo de la violencia frente a toda disidencia interior o peligro exterior que amenazara la soberanía territorial.

Para formalizar este objetivo y ante la pretensión del gobierno chileno de someter a arbitraje la totalidad de los límites de la Patagonia, el gobierno argentino acordó en 1881 con su similar trasandino el tratado definitivo de los límites en esa región que reconoce ese territorio para la Argentina (aunque quedaron numerosas cuestiones de límites pendientes). Igualmente, entre 1884 y 1885, se sentaron las bases para un acuerdo con el Brasil acerca de los territorios situados al oeste de los ríos San Antonio y Pepirí Guazú y las campañas militares contra los indígenas permitieron la ocupación definitiva del sur argentino, mientras que nuevas expediciones incorporaron los territorios de Chaco y Formosa, sometiendo a los indígenas de la región. A su vez, la derrota de las fuerzas provinciales bonaerenses consagró al ejército nacional como la única fuerza militar del país. El gobierno de ROCA prohibió a las autoridades provinciales la formación de cuerpos militares y, durante su segunda presidencia, en 1901, instauró el servicio militar obligatorio y la definitiva profesionalización del cuerpo de oficiales. La organización de una policía con jurisdicción nacional y la creación de las policías provinciales aseguraron, por su parte, el control del orden para el conjunto del territorio y en cada uno de los respectivos distritos.

Otro aspecto clave fue la formación de un aparato administrativo que implicó la expansión de la burocracia central. OSZLAK señala la progresión del personal de la administración pública nacional entre 1876 y 1890: en 15 años se observó un

aumento del 160 % [15]. También se conformó un sistema de obtención y distribución de los recursos fiscales de la Nación y el gobierno pasó a controlar la salud pública. Agentes sociales tradicionales, como la Iglesia, debieron resignar funciones en favor del Estado. La administración de cementerios en 1881, la creación del Registro Civil en 1884 y, durante el gobierno de JUAREZ CELMAN, la Ley de Matrimonio Civil (1888) fueron los hitos del proceso por el cual diversos espacios de la sociedad civil fueron secularizados y apropiados por el ámbito estatal. Pieza fundamental en este desarrollo fue la ley 1.420 que, en 1884, estableció la educación gratuita, laica y obligatoria. La educación, en manos del Estado central, pasó a constituirse en una importante fuente de poder y legitimación.

Finalmente, la constitución de una burocracia gubernamental recortó de hecho las autonomías provinciales pese a la proclamación de la fórmula federal, a lo que se sumó una estructura judicial federal que contribuyó aún más a limitar las autonomías provinciales. El Poder Ejecutivo Nacional fue reforzado, mientras que los poderes provinciales y municipales quedaban debilitados.

Para reducir las tensiones generadas entre el poder gubernamental nacional y los poderes locales, se recurrió a la práctica frecuente de nombrar y/o sustituir gobernadores desde el poder ejecutivo central. De esta manera, se trataba de garantizar el apoyo provincial a la gestión del gobierno nacional o se procuraba asegurar que, de acuerdo con el sistema indirecto de elección, se conformaran listas adictas de electores para presidente y vicepresidente. A juicio de BOTANA, la intervención federal "seguirá los dictados de gobiernos que buscaban controlar las oposiciones emergentes dentro y fuera del régimen institucional. Por un lado, la lucha para fundar una unidad política; por el otro, la tarea más rutinaria para conservar un régimen" [16].

Bajo el lema "Paz y administración", ROCA puso fin a las turbulencias políticas precedentes, en un periodo caracterizado por la paulatina desaparición de los conflictos inter e intrarregionales.

La sucesión presidencial, en 1886, que llevó al poder a JUAREZ CELMAN, cuñado de ROCA, reveló el montaje de un sistema político orientado al control de dicha sucesión. BOTANA lo definió como "un sistema de transferencia de poder mediante el cual un reducido número de participantes logró establecer dos procesos básicos: excluir a la oposición considerada peligrosa para el mantenimiento del régimen y «cooptar» por el acuerdo a la oposición moderada, con la que se podía transar sobre cargos y candidaturas". En esta República restrictiva, "los únicos que podían participar en el gobierno eran aquellos habilitados por la riqueza, la educación y el prestigio". Se trataba de una oligarquía entendida como un "sistema

(15) OSZLAK, OSCAR, *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, 1997, pág. 264.

(16) BOTANA, NATALIO, *El orden conservador*, Buenos Aires, 1985, pág. 127.

de hegemonía gubernamental" desplegado "tanto sobre la gran mayoría de la población, pasiva y no interviniente, como sobre los miembros pertenecientes al estrato superior que emprenden una actividad opositora" [17].

La construcción del Estado nacional implicó la integración social, política y económica del país en un orden coherente con las necesidades del crecimiento económico. Para este objetivo, las autoridades nacionales contribuyeron decisivamente a la configuración de una clase dirigente nacional resultado de una alianza entre Buenos Aires y el interior, con hegemonía de los sectores terratenientes pampeanos, "cuya forma organizativa será la Liga de los Gobernadores y sobre todo el Partido Autonomista Nacional" (PAN) [18].

De esta manera, emergió un Estado estrechamente ligado a determinados sectores económicos y sociales. La alta burocracia gubernamental que condujo este proceso se integraba con hombres provenientes de la Universidad de Buenos Aires —y en menor grado de la Universidad de Córdoba—, sobre todo de las facultades de Derecho y Ciencias Sociales. Por ejemplo, DALMACIO VELEZ SARSFIELD, poderoso terrateniente bonaerense, fue un abogado prestigioso y, como autor de los códigos de Comercio y Civil, contribuyó a delimitar el contenido jurídico de las principales instituciones de carácter privado. "Era típico que los hijos de las clases altas completasen su educación formal con un diploma de abogado, porque la carrera política era también vocación común entre sus miembros y la preparación para este rol era el estudio del Derecho" [19].

Los políticos profesionales que operaban en el orden nacional —además de pertenecer a familias en las que la educación universitaria era una norma— poseían orígenes sociales similares y formaban un círculo muy cerrado: familias tradicionales, estancieros, miembros de clubes selectos, como el Club de Armas, la Sociedad Rural y el Club del Progreso. En consecuencia, para posicionarse dentro de la elite estatal, era más importante la pertenencia a estos grupos que la afiliación a los partidos políticos; las dos terceras partes de los miembros del Congreso pertenecían, por sus orígenes ocupacionales y educacionales, a la clase alta. Los vínculos familiares y de amistad constituían un sólido reaseguro frente a las vicisitudes de los cambios políticos. Era una oligarquía que se enriquecía y disponía del poder político, al tiempo que, como señala FERNS, "enviaba a sus hijos a las escuelas privadas inglesas y hacía construir palacios en la avenida Kleber, mientras que dejaba que en su país se acumulara, al llegar 1914, el mayor volumen per cápita de intereses extranjeros de cualquier país del mundo" [20].

(17) BOTANA N. (1985), pág. 75.

(18) ANSALDI, WALDO, "Soñar con Rousseau y despertar con Hobbes: una introducción al estudio de la formación del Estado nacional", en ANSALDI, WALDO y MORENO, JOSE LUIS (comps.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, Buenos Aires, 1989, pág. 84.

(19) ALLUB, LEOPOLDO, "Estado y sociedad civil: patrón de emergencia y desarrollo del Estado argentino (1810-1930)", en ANSALDI, W. y MORENO, J. L. (comps.), (1989), pág. 128.

(20) FERNS, H. S., *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, 1974, págs. 153 y 154.

Dos factores facilitaron a la elite dirigente su permanencia y su capacidad de maniobra. Por un lado, la fuerte expansión económica que, sostenida durante largo tiempo, superó las expectativas personales de la población, y, por otro, el hecho de que el 60 o el 70 % de la población masculina fuera extranjera y, por esa razón, estuviera excluida de la vida política. Al respecto, la legislación había creado condiciones favorables para la inmediata incorporación de los inmigrantes a la estructura económica, pero "no ofrecía ningún estímulo especial para su incorporación a la estructura política. El migrante no se sentía empujado a adquirir la ciudadanía, procedimiento judicial lento y algo costoso, en un ambiente político de características nada alentadoras" [21]. En consecuencia, la participación política formal de los extranjeros fue generalmente baja.

En este sistema, la representatividad pasó a ser una cuestión secundaria. Las elecciones eran manipuladas, lo que daba lugar a cuestionamientos provenientes de los sectores desplazados de la oligarquía. La falta de rotación pacífica entre las facciones de la clase dirigente originaba tensiones.

Este estado de cosas experimentó una ruptura en 1890, durante el mandato de JUAREZ CELMAN. La profunda crisis económica iniciada el año anterior, que analizaremos más adelante, los antagonismos latentes desde 1880 y los desmembramientos sufridos por el oficialista PAN desembocaron en la conformación de una coalición opositora. En ella participaron diversas personalidades y fuerzas políticas que, con el apoyo de sectores juveniles, se aglutinaron en una nueva agrupación ciudadana: la Unión Cívica.

El programa de la Unión Cívica hacía responsable de la crisis al "unicato" juarista, atacando a la corrupción, a los desfalcos y a las concesiones desmesuradas al capital extranjero. También criticaban al régimen por el fraude y el control del voto por parte de las autoridades, reclamando la libertad de sufragio y el fin de los "gobiernos electores" que autoelegían a sus sucesores. El ala más radicalizada del movimiento, encabezada por ALEM, sostenía la necesidad de establecer el voto universal y el control de las finanzas, a la vez que cuestionaba el aumento de los precios y de los alquileres. Gran parte de los terratenientes, facciones de la burguesía comercial y financiera, y sectores medios y populares urbanos se movilizaron tras este programa. El movimiento estaba integrado por militantes fieles a la tradición populista del autonomismo bonaerense, entre quienes sobresalían LEANDRO N. ALEM (cuyo padre había sido rosista) e HIPOLITO YRIGOYEN (sobrino de ALEM), y otros autonomistas marginados en las elecciones de 1886; el liberalismo mitrista (desplazado luego de la revolución de 1874); y personalidades provenientes del catolicismo, como JOSE MANUEL ESTRADA, que no se hallaban conformes con las tendencias laicistas predominantes en los gobiernos del régimen [22].

(21) BAGU, SERGIO, *Evolución histórica de la estratificación social en la Argentina*, Buenos Aires, 1961, pág. 71.

(22) SOMMI, LUIS, *La revolución del '90*, Buenos Aires, 1972, págs. 139-160.

El movimiento opositor derivó en una revolución, el 26 de julio de 1890. La eclosión, de carácter cívico-militar, se produjo en los cantones del Parque de Artillería, fue conducida por el Gral. CAMPOS, y quedó circunscripta al ámbito porteño y con reducida participación de los sectores populares. El intento revolucionario, inicialmente triunfante, derivó en una retirada general que dio lugar a un acuerdo entre mitristas y roquistas. De esta manera, sectores marginados de la hegemonía oligárquica (los mitristas, entre otros) y aquellos que seguían a los relegados, pero poderosos, ROCA y PELLEGRINI, lograron una redefinición de la alianza gobernante más inclusiva. Expresión de este acuerdo fue la renuncia de JUAREZ CELMAN y su reemplazo por el hasta entonces vicepresidente, CARLOS PELLEGRINI. Se logró recuperar la estabilidad política y se sentaron las bases de un plan económico que permitió la continuidad del modelo agroexportador [23].

Las palabras de CARLOS PELLEGRINI, al aceptar el cargo de Presidente, en agosto de 1890, ponen de manifiesto la honda crisis que vivía la Argentina: "La Constitución acaba de hacerme Presidente, pero la ruina que amenaza al país me prohibiría aceptar el puesto, si no fuera capaz de evitarla, en cuyo caso el patriotismo me aconsejaría dejar lugar a otros que pudieran salvar la situación..." [24].

El nuevo bloque de poder, hegemonizado por el roquismo, excluyó a la tendencia liberal-populista de ALEM. No obstante, en el '90 emergió un principio de legitimidad pseudodemocrática sostenida por el régimen oligárquico. Las relaciones de poder económico y social del orden conservador aparecían cubiertas, desde el punto de vista institucional, por el "control de la sucesión a propósito del poder presidencial; [el] control del senado por los gobernadores que se insertaban en el ámbito de las decisiones nacionales; [el] control del poder central sobre las provincias mediante la intervención federal y el predominio de Buenos Aires en el gabinete de ministros; [el] control electoral, por fin, sobre el ciudadano a través del fraude, la manipulación del sufragio y la escala de los gobiernos electores" [25]. Desde esos años, el poder hegemónico de la oligarquía, al no legitimar su proyecto de sociedad mediante el consenso y la apertura política, estuvo acompañado de un ingrediente de debilidad.

La crisis económico-política movilizó a sectores medios emergentes de la expansión del modelo agroexportador. Estos sectores comenzaron a expresarse políticamente. La presencia, entre los revolucionarios del Parque, de HIPOLITO YRIGOYEN, JUAN B. JUSTO y LISANDRO DE LA TORRE, promotores de las principales fuerzas políticas de la Argentina moderna, constituyó un símbolo de las líneas que contribuirían a acelerar la democratización de la sociedad.

(23) SOMMI, L. (1972), págs. 218-278.

(24) Citado en BALESTRA, JUAN, *El noventa. Una evolución política argentina*, Buenos Aires, 1934. Ver también RAPOPORT, MARIO, *Crisis y liberalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1998, pág. 13.

(25) BOTANA, N. (1985), pág. 217.

En 1891, la Unión Cívica se escindió en dos líneas opuestas: la Unión Cívica Nacional, respaldando el acuerdo de MITRE con el roquismo —con el que se cancelaba la posibilidad de lucha electoral— y la Unión Cívica Radical, orientada hacia la intransigencia, bajo el liderazgo de ALEM. Tras el suicidio de éste, la conducción del radicalismo quedó en manos de HIPOLITO YRIGOYEN. A partir de entonces, se acentuó la actitud de intransigencia frente al oficialismo. Confrontando con las autoridades partidarias nacionales respecto de la estrategia a seguir frente a la nueva candidatura de ROCA, YRIGOYEN decidió emprender el camino revolucionario como medio para acceder a la libertad de sufragio, que derivó en dos nuevas sublevaciones en 1893 y 1905, las cuales fueron abortadas.

En 1894, por iniciativa de JUAN B. JUSTO, nació el Partido Socialista, que sostenía un programa de reivindicaciones sociales para los trabajadores y de reforma democrática del Estado. Su desarrollo fue dificultado porque esos trabajadores, en cuya participación política los socialistas basaban su esperanza de cambio, eran, en su mayoría, extranjeros sin derechos políticos.

También, en 1908, bajo la inspiración de LISANDRO DE LA TORRE, se fundó en Rosario la Liga del Sur. Representando a la "burguesía progresista, campesinos ricos y alta clase media de la ciudad, para sostener los reclamos de los productores del Litoral que tenían sus contradicciones con la oligarquía de Buenos Aires", fue, en su origen, una agrupación política local [26]. Planteó la descentralización del poder provincial, un régimen autonómico comunal, la representación de las minorías y el otorgamiento del sufragio a los extranjeros en condiciones limitadas. En 1914, la Liga se integró al Partido Demócrata Progresista, creado por DE LA TORRE para participar de las primeras elecciones presidenciales bajo la vigencia de la Ley Sáenz Peña.

A juicio de GALLO, la oposición, con pocas excepciones, "no propuso programas muy distintos a los del oficialismo. Pocas fueron las diferencias en materia económico-social. En rigor, y con la excepción de los socialistas en materia laboral, las reformas propuestas durante el período provinieron de las filas oficialistas. En ciertas áreas (políticas arancelaria y cambiaria), también fue el oficialismo el que adelantó las propuestas más heterodoxas. La oposición procuró siempre colocar el centro del debate en la esfera político-constitucional, y se desinteresó de alguna manera por cualquier otra temática" [27].

Tempranamente, en las zonas urbanas y en las áreas rurales más avanzadas, surgieron asociaciones orientadas a la defensa de intereses sectoriales. En 1866, bajo los efectos de la crisis lanera, un grupo de estancieros funda la Sociedad Rural Argentina, "donde tuvo comienzo el impulso hacia el proteccionismo que cristaliza

(26) MOLINAS, RICARDO y BARBERIS, SANTIAGO, *El Partido Demócrata Progresista*, Buenos Aires, 1983, pág. 17.

(27) GALLO, EZEQUIEL, "Política y sociedad en Argentina, 1870-1916", en BETHELL, LESLIE (edit.), *Historia de América Latina*, tomo 10, Barcelona, 1992, pág. 62.

en la década siguiente" ([28]). En 1875, un grupo conformado por artesanos, pequeños patronos y algún empresario industrial de cierta importancia, muchos de ellos inmigrantes europeos, creó el Club Industrial. Exigían la protección de los intereses del país y criticaban la política liberal de los gobiernos argentinos. En 1887, esta entidad se fusionó con el Centro Industrial, que representaba a los propietarios agroindustriales: dueños de ingenios azucareros, viñateros, bodegueros o estancieros que tenían saladeros o frigoríficos. Así surgió la Unión Industrial Argentina (UIA), cuyos cargos relevantes fueron ocupados por miembros del Centro que, en ciertos casos, también ocupaban puestos prominentes en la Sociedad Rural. Los agroindustriales sostuvieron posiciones intermedias entre los librecambistas y los proteccionistas industriales. Lewis opina que en la Bolsa de Comercio (creada en 1883), en la Sociedad Rural o en la Cámara Argentina de Comercio "se concertaban los acuerdos comerciales, y a menudo era en esas oficinas, más que en el Congreso o la Casa Rosada, donde se tomaban las decisiones realmente importantes para el país" ([29]).

Los arrendatarios también se organizaron en defensa de sus intereses. El aumento del precio de los arrendamientos, dispuesto por los terratenientes, agudizó el malestar de los agricultores del sur de Santa Fe y noroeste de Buenos Aires. En 1912, una huelga iniciada en Alcorta (Santa Fe) precipitó el nucleamiento de los arrendatarios en la Federación Agraria Argentina, tras el objetivo de contribuir al mejoramiento material y moral de los agricultores.

El sistema impuesto por el roquismo, que consideraba las inversiones extranjeras y la inmigración como los elementos fundamentales del progreso era, como dijimos, excluyente desde el punto de vista político. Pellegrini, aliado y amigo de Roca, rompió con éste en 1901, por sus diferencias respecto de una propuesta de hipotecar las rentas aduaneras a un consorcio de bancos extranjeros para consolidar la deuda pública, e inmediatamente se transformó en partidario de una reforma electoral, a fin de terminar con los "gobiernos electores" (el presidente saliente elegía su sucesor) y permitir una mayor participación ciudadana. Fue creciendo entre los miembros más lúcidos de la elite la idea de realizar cambios institucionales a nivel político, frente a la amenaza que representaban los levantamientos radicales y la aparición de otras fuerzas opositoras fuera de control. Surgió así en el marco de esa oligarquía un sector reformista, encabezado por José Figueroa Alcorta y Roque Sáenz Peña, que sentaría las bases para esa reforma electoral.

(28) Chiaramonte, José C., "La crisis de 1866 y el proteccionismo argentino en la década del '70", en Di Tella, Torcuato y Halperin Donghi, Tulio, *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, 1969, pág. 210.

(29) Lewis, Paul, *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, 1993, pág. 37.

En definitiva, ninguna de las manifestaciones violentas contra el orden conservador, como las generadas por la crisis de 1890, las revoluciones radicales de 1893 y 1905, las huelgas obreras de la primera década del siglo XX, o los movimientos agrarios, plantearon un cuestionamiento profundo de las políticas económicas liberales. Pero provocaron tensiones que precipitaron la división de las elites dominantes y la sanción, en 1912, de la ley electoral estableciendo el voto universal, obligatorio y secreto. Con esta norma, el régimen oligárquico se abrió a la participación de la oposición en el ejercicio del poder político.

1.4. LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Los sectores dirigentes que condujeron a la Argentina desde Pavón hasta la Primera Guerra Mundial coincidían, en general, respecto del rumbo económico del país, pero discrepaban, en muchos casos, en el ámbito de la política exterior. Las diferencias se articularon en torno a la opción americanismo-europeísmo, es decir, una mayor convergencia con los intereses continentales o un reforzamiento de los vínculos con Europa, por un lado, y a la resolución de los conflictos fronterizos con los países vecinos, por otro.

En 1856, al inaugurar un nuevo período legislativo, el presidente Urquiza había manifestado, refiriéndose a Europa: "Allí están en gran parte los manantiales de nuestro comercio y nuestra población". De esta forma enunciaba la prioridad de los vínculos externos de un país que buscaba modernizarse. Después de su mandato, sus sucesores ratificarían una relación que se iría consolidando en la medida en que fueron fortaleciéndose los flujos comerciales, financieros y humanos con el mundo transatlántico ([30]).

Mientras los mercados marcaban los perfiles de una relación privilegiada y cada vez más excluyente con Europa, la agenda diplomática de la cancillería argentina sostuvo como prioridad la defensa del espacio territorial del Estado teniendo en cuenta una serie de litigios limítrofes con todas las naciones fronterizas. Estas controversias persistieron durante años y en más de una ocasión se acercaron al borde de la guerra o alentaron carreras armamentistas que interfirieron en la evolución económica de los países del Cono Sur. La mayoría de estas cuestiones, que se prolongaban desde la época de la independencia, fueron agudizándose en la segunda mitad del siglo XIX, reflejando un fenómeno asociado al proceso de consolidación de los Estados nacionales en el contexto de un sistema económico que tendía a valorizar los recursos naturales de cada país y, consecuentemente, los respectivos territorios.

(30) Cf. Paradiso, José, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1993.

Al concluir la guerra de la Triple Alianza, la Argentina mantuvo una dura disputa con las autoridades paraguayas en torno a la región chaqueña ubicada entre el río Paraguay y el Pilcomayo. Esta cuestión quedó saldada en 1878 mediante el arbitraje del presidente estadounidense R. B. Hayes, quien falló a favor de los reclamos del Paraguay. Como el Brasil había respaldado las pretensiones de Asunción, la relación entre Buenos Aires y Río de Janeiro se fue deteriorando, hasta tal punto que fue llevando a ambos países a una situación cercana a la ruptura y casi a la guerra. Estos recelos aumentaron por la controversia que las dos naciones sostenían sobre la antigua región de las misiones jesuíticas y los ríos circundantes. El caso se resolvió en 1895, cuando el arbitraje de otro presidente norteamericano, Grover Cleveland, falló a favor de las pretensiones del Brasil.

La cancillería argentina tuvo también una controvertida disputa con el Uruguay por la cuestión limítrofe en el Río de la Plata, y con Bolivia, referida a territorios chaqueños, la Puna de Atacama y la provincia de Tarija. Pero la más grave de todas las controversias fronterizas y la que más cerca estuvo de llegar a un enfrentamiento militar fue la que se sostuvo con Chile y se prolongó, combinando ciclos de hostilidad con otros de relativa distensión, a lo largo de tres décadas.

Ante sucesivas reivindicaciones del espacio patagónico por parte de las autoridades chilenas, la Argentina logró concluir en 1881 un tratado de límites con el país vecino. Pero surgieron nuevas desavenencias entre las dos naciones dada la diferente interpretación de dicho acuerdo, lo que generó una carrera armamentista por parte de ambas Fuerzas Armadas, alcanzando gran tensión hasta mayo de 1902 en que suscribieron los llamados "Pactos de Mayo" que pusieron fin al conflicto.

Estas querellas repercutían de modo desfavorable sobre la marcha de la economía. Durante los años '90, la dinámica del conflicto con Chile se imponía por la gravitación de hechos que parecían irremediablemente destinados a desembocar en una guerra. Como es natural, el clima de intranquilidad que generaban estos acontecimientos no era el más adecuado para alentar a los inversores, a la vez que las presiones presupuestarias derivadas del equipamiento militar producían fuertes desequilibrios en las cuentas públicas.

En torno a estas cuestiones los debates en el seno de la dirigencia argentina enfrentaron a idealistas contra realistas, a pacifistas contra belicistas, a quienes defendían la prioridad del comercio contra los partidarios de la política de poder e influencia. Terminaron imponiéndose los intereses ligados a privilegiar el crecimiento económico que propiciaban la solución negociada de los diferendos y la moderación en los gastos militares. Según la consigna roquista, era necesario preservar el clima de paz y orden para que el país pudiera dedicar su esfuerzo en dinamizar los factores de la producción. La proyección de estas tendencias tuvo su expresión más visible en la adhesión de la diplomacia argentina a los procedimientos arbitrales. Sin embargo, las diferencias de criterio sobre la política exterior que separaban a los integrantes de la oligarquía provocaron una verdadera fractura en su interior en ocasión de la firma de los Pactos de Mayo. Y, en ese contexto, los conceptos de Carlos Pellegrini reflejaban con precisión el pragmatismo de los sectores realistas en referencia a posiciones más americanistas del grupo de los idealistas: "...no es posible crear vínculos artificiales entre pueblos que no

tienen intercambio comercial; tenemos que vivir en nuestra época y hoy ese intercambio y los intereses que de él nacen es lo que informa la política internacional de todas las naciones" (31).

Las controversias internas de la dirigencia argentina entre "americanistas" y "europeístas" pareció dirimirse a favor de estos últimos en ocasión de la primera Conferencia Interamericana celebrada en 1889 en Washington. Este Congreso fue convocado por el secretario norteamericano James Blaine bajo el influjo de la Doctrina Monroe en un marco mundial de repartos imperialistas, motivo por el cual los Estados Unidos comenzaron a insinuar su interés por el mercado latinoamericano. Durante las reuniones, la delegación argentina planteó fuertes resistencias al proyecto norteamericano de conformar una unión aduanera (32). Al respecto, las declaraciones de los representantes argentinos fueron elocuentes: "...es absurda la máxima de América para los americanos cuando en la República Argentina el comercio, el crédito, los capitales, la inmigración vienen de Europa y ésos son los factores reales del prodigioso progreso del país" (33). Culminando su actuación en la Conferencia, Roque Saenz Peña hizo famosa una frase que, según Harold Peterson, resonaría durante décadas en los pasillos panamericanos: "¡Sea la América para la humanidad!" (34).

La economía gravitó en forma excluyente en los desacuerdos con los Estados Unidos, y en este aspecto, la elite argentina mostró menos fisuras dado que la mayoría de sus integrantes optó por proteger el vínculo privilegiado con Europa en general y con Gran Bretaña en particular. Al respecto, las expresiones de Carlos Pellegrini con respecto a las inversiones británicas en la Argentina fueron elocuentes: "...no hay nación en el mundo donde el capital extranjero haya acudido en tales proporciones. Sólo los que quieren ignorar estos hechos y la influencia determinante en las relaciones internacionales de estos poderosos vínculos económicos pueden hablarnos de doctrinas monroístas y creer que semejanzas de instituciones o igualdades de longitudes pueden sobreponerse en la orientación de la política internacional a los grandes intereses económicos" (35).

(31) Lascano, Victor M., *América y la política argentina*, Buenos Aires, 1938, págs. 175-178.

(32) Cf. McGann, Thomas F., *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, 1880-1914*, Buenos Aires, 1960.

(33) Sanz, Luis S., "La historia diplomática", en *Historia argentina contemporánea, 1862-1930*, Buenos Aires, 1964, pág. 68.

(34) Peterson, Harold F., *La Argentina y los Estados Unidos, I. 1810-1914*, Buenos Aires, 1985, pág. 332; Bulcourf, Carlos, "Voces de alerta contra la Conferencia Panamericana de 1889", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 17, primer semestre de 1999, pág. 168.

(35) Bagú, Sergio, *Argentina en el mundo*, México, 1961, pág. 71.

Esta alianza tácita, sustentada en generosos flujos económicos no implicaba una subordinación automática a los dictados de Londres, ni impedía actitudes como la asumida por la cancillería argentina cuando Gran Bretaña, Alemania e Italia, con el asentimiento expreso de los Estados Unidos, emprendieron en 1902 una acción militar contra Venezuela, en represalia por la suspensión del pago de su deuda pública. En esa ocasión, el ministro LUIS MARÍA DRAGO sostuvo ante Washington la ilegitimidad del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas, imponiendo en el derecho internacional la doctrina que después llevaría su nombre. Como señala FERRARI, "el Departamento de Estado recibió con sorpresa la nota de DRAGO, dado que el gobierno norteamericano percibió esta iniciativa como un peligro de multilateralizar la doctrina Monroe, que hasta entonces Washington había administrado discrecionalmente" ([36]). También en este caso, los caminos de la Argentina y los Estados Unidos parecían cruzarse.

Las diferencias con el Brasil fueron otras de las cuestiones más controvertidas en la política exterior argentina de principios de siglo. Aunque con los antecedentes favorables de MITRE, y su alianza para la guerra contra el Paraguay, y de la segunda presidencia de ROCA, que impulsó una política de colaboración y cooperación con el país vecino, la presencia como cancilleres del barón de Río Branco en el Brasil y de ESTANISLAO ZEBALLOS en la Argentina generó una etapa de fricciones entre ambos países. Esto se debió, sobre todo, a factores estratégico-militares, que se tradujeron en una carrera armamentista que duró varios años. Entre 1904 y 1908, se habló incluso de una "paz armada" entre los vecinos. El acercamiento del Brasil a los Estados Unidos y a Chile chocaba con la vocación europeísta de los gobiernos argentinos que, para contrarrestar los propósitos brasileños, procuraron aproximarse más a Bolivia y Perú, en lo que se llamó la "política de las alianzas cruzadas". La renuncia de ZEBALLOS, primero, y la asunción de ROQUE SAENZ PEÑA a la Presidencia, más tarde, distendieron las relaciones con Río de Janeiro. Como muestra de este cambio, el nuevo mandatario argentino pronunció en esa ciudad, en ocasión de un viaje al Brasil, en 1910, una frase famosa: "todo nos une, nada nos separa" ([37]).

1.5. LA CONQUISTA DEL "DESIERTO" Y LA DISTRIBUCION DE LA TIERRA

Los patrones de crecimiento de la producción argentina se basaron desde sus inicios, en el período colonial, en una utilización extensiva de la tierra, tomando a ésta como el factor productivo principal. Un aspecto esencial fue el paulatino reparto de las tierras disponibles desde la época colonial, que tuvo distintos hitos,

(36) FERRARI, GUSTAVO, *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1981, pág. 63.

(37) ETCHEPAREBORDA, ROBERTO, *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Buenos Aires, 1978, págs. 38-41.

uno de los cuales fue la Ley de Enfiteusis, en la época de RIVADAVIA, en 1826, un sistema de arrendamientos que permitió las apropiación de grandes extensiones de tierras por parte de pocos enfiteutas, que con el tiempo se convirtieron en propietarios ([38]).

Pero el crecimiento de la producción agropecuaria, la base principal de la riqueza del país, dependía de la incorporación de nuevas tierras, lo que llevaba a una permanente disputa por el espacio con el "indio" en procura de ampliar el área de producción. Un inmenso territorio, hacia el sur y el oeste del país, que comprendía toda la región patagónica e incluso parte de la provincia de Buenos Aires, y otras zonas del interior, estaban bajo el dominio del "indio" (indígenas que reconocían como propios territorios que ocupaban antes de la llegada de los españoles) y que lanzaban invasiones, llamadas "malones", contra estancias y poblados, especialmente para el robo de ganado y la toma de cautivos.

Con posterioridad a la declaración de la independencia se habían llevado a cabo dos campañas de conquista, bajo las administraciones de RIVADAVIA y ROSAS, que permitieron desplazar paulatinamente la frontera. Sin embargo, en la década del '70 el espacio comenzaba a ser nuevamente insuficiente. Se pasó, entonces, de una concepción defensiva del territorio, como la encarnada en la "zanja de Alsina" a una ofensiva, bajo el mando del Gral. JULIO A. ROCA, que pronto permitió disponer de todo el espacio económicamente utilizable. El éxito de la nueva estrategia se vio facilitado por nuevos desarrollos tecnológicos, que desnivelaron a favor del ejército la lucha contra el indígena. El telégrafo hacia posible la comunicación entre los distintos fortines, concentrando rápidamente el grueso de las tropas en los frentes de batalla, lo que permitía una superioridad numérica. Los fusiles rémington, por su parte, permitían abatir al enemigo antes de que éste pudiese llegar a un combate cuerpo a cuerpo para utilizar sus lanzas y boleadoras. Por último, la debilidad de los indios frente a enfermedades como la viruela contribuyó a debilitar la capacidad de resistencia de la población indígena, que al momento del inicio de la campaña se encontraba en condiciones sanitarias muy delicadas.

De esa forma, se logró la apropiación completa de la región pampeana, en una operación denominada "Conquista del Desierto". En realidad, ese rótulo es un cruel eufemismo, destinado a justificar la apropiación de un territorio supuestamente vacío y desviar la atención sobre la necesidad de aniquilar o desplazar a sus ocupantes. Sin embargo, las estimaciones admiten para 1879 la existencia en ese "desierto" de una población indígena de unos 20.000 habitantes. El balance trazado por ROCA ante el Parlamento daba cuenta de lo ocurrido por dicha población: 1.313 indios muertos, 2.320 guerreros y 10.539 mujeres y niños prisioneros y 480 cautivos liberados. A éstos debía añadírseles los que habían sido

(38) Cf. a este respecto los trabajos de BURGIN, MIRON, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, 1975, y ODDONE, JACINTO, *La burguesía terrateniente argentina*, Buenos Aires, 1975.

desplazados a la Patagonia y que serían diezmados en sucesivas incursiones posteriores (39). Como señalan Brailovsky y Foguelman, el discurso oficial trataba de eludir la contradicción de los términos: "era necesario conquistarlo, precisamente porque no era un desierto" (40).

Las tierras conquistadas se encontraban en gran parte distribuidas antes de la campaña de Roca. La conquista demandaba un gran esfuerzo de recursos, que fueron obtenidos por medio de la ley 947 del 5 de octubre de 1878, en la que se autorizaba a emitir un empréstito internacional para tal fin, garantizado por las tierras a conquistar. El empréstito se configuró con la suscripción de 4.000 obligaciones de 400 pesos. Cada una daba derecho a una legua cuadrada (2.500 has), pero no se podía hacer ninguna adjudicación inferior a 4 obligaciones, de manera que los suscriptores se aseguraban un mínimo de 10.000 has. Eso implicaba que antes del inicio, 10.000.000 de has ya tenían dueño. De todos modos, el nuevo territorio era todavía más vasto, de manera que en 1882 se sancionó una nueva legislación para realizar un remate en las embajadas argentinas en París y Londres que limitaba la extensión de las parcelas, imponiendo un tope de 40.000 has por comprador, y destinaba lotes con un tamaño de entre 25 y 400 has a la agricultura, aunque las disposiciones limitantes fueron eludidas con la utilización de testaferros.

Por último, en 1885 se sancionó una ley de premios para los militares participantes de la campaña, que, de acuerdo con su rango, recibirían entre 8.000 has para los jefes de frontera, y 100 has para los soldados. Pero como los militares de todas las graduaciones no habían cobrado sus salarios entre 1878 y 1885, la mayoría debió vender de manera inmediata sus tierras a compañías inmobiliarias para poder hacer frente a las deudas que había acumulado. Con esta ley también se autorizó al gobierno a pagar con tierras las deudas con los proveedores del ejército, en especial a los constructores de las líneas telegráficas (41).

Con la normativa sancionada entre 1878 y 1885, el proceso de apropiación de la tierra fue casi tan veloz como la misma conquista. Señala Gaignard que "la totalidad de las tierras pampeanas ya tenía dueño en 1884". Desde ese año "el país no tiene más tierra agrícola que ofrecer a los inmigrantes europeos que comienzan a llegar en olas cada vez más poderosas, atraídos por la perspectiva de hacerse de una propiedad en las tierras vírgenes que la Argentina acababa de incorporar al espacio nacional" (42).

La distribución de las nuevas tierras reforzó el carácter latifundista de la propiedad rural que había caracterizado a la Argentina en el pasado, como se observa en el siguiente cuadro.

(39) Gaignard, Romain, *La pampa argentina*, Buenos Aires, 1989, págs. 217 y 218.

(40) Brailovsky, Antonio y Foguelman, Daniel, *Memoria verde: historia ecológica de la Argentina*, Buenos Aires, 1991, pág. 168.

(41) Gaignard, R. (1989), págs. 244 y 245.

(42) Gaignard, R. (1989), págs. 253.

Tipos de propiedad	Número de propietarios	%	Superficie total	%	Superficie media de cada propiedad
100.000 y más	19	5,5	3.065.000	28,4	162.368
70.000 a 100.000	18	5,2	1.410.000	3,0	78.333
45.000 a 62.500	30	8,7	1.567.000	14,4	52.250
40.000	19	5,5	760.000	7,0	40.000
30.000 a 37.500	26	7,6	815.000	7,5	31.346
20.000 a 27.500	74	21,5	1.527.000	14,0	20.635
10.000 a 17.500	138	46,0	1.705.000	15,7	10.791
Total	344	100	10.869.000	100	31.596

Fuente: Gaignard, Romain, *La pampa argentina*, Buenos Aires, 1989.

Cuadro 1,2. La apropiación del suelo después de la Conquista del Desierto.

El origen de los nuevos propietarios era un tanto heterogéneo, ya que comprendía a viejos terratenientes y comerciantes autóctonos, inversores extranjeros, especialmente de nacionalidad inglesa, y especuladores de todo tipo. En el marco de una valorización súbita de la tierra, en la década siguiente se asistió a una especulación desenfrenada, que sólo encontró límites con el estallido de la crisis del '90, cuando se produjo un derrumbe en los movimientos especulativos y la rentabilidad pasó a girar más en torno a la puesta en producción de las tierras que en operaciones inmobiliarias y bursátiles. Por cierto, la especulación con tierras no constituía un fenómeno novedoso. En un estudio sobre la evolución monetaria de la Argentina que se iniciaba en el período colonial, Prebisch señalaba que en los períodos de ingreso de capitales extranjeros (tal el caso del momento que estamos analizando), se producía un aumento del circulante y del crédito que estimulaban el surgimiento de una fuerte especulación con valores inmobiliarios, fenómeno que había ocurrido, por ejemplo, en los años '20 y en los '60 (43). Aun así, muchos de los que adquirieron tierras en aquel momento (en especial los terratenientes más grandes) mantuvieron sus propiedades y participaron sólo moderadamente en la especulación. Como afirman algunos autores, "la participación en el ingreso por parte de los sectores propietarios de la tierra había alcanzado niveles tan altos, unida al prestigio social de su tenencia, que la constituían en uno de los elementos básicos de la distribución del poder en la Argentina" (44).

(43) Cf. Prebisch, Raul, "Historia monetaria argentina: anotaciones sobre nuestro medio circulante, 1776-1885", en Rapoport, M. (1988).

(44) Cornblit, Oscar, Gallo, Ezequiel, y O'Connell, Arturo, "La generación del '80 y su proyecto: antecentes y consecuencias", en Di Tella, Torcuato; Germani, Gino y Graciarena, Jorge, *Argentina: sociedad de masas*, Buenos Aires, 1965, pág. 19.

Nombre	Superficie (en has)	Nombre	Superficie (en has)	Nombre	Superficie (en has)
Martinez	325.000	Moreno	75.000	Rufino	50.000
Drysdale	320.000	Guerrero	70.000	Levalle	50.000
Unzue	270.000	Passo	70.000	Bemberg	50.000
SouthAmerican Land Co.	240.000	Ricketts	70.000	Martin y Omar	50.000
Sanchez y Roca	220.000	Shaw	70.000	Molina	50.000
Castex	170.000	Belaustegui	70.000	Pereda	50.000
Duggan	140.000	Mezquita	70.000	Chas	50.000
Leloir	140.000	Gomez	70.000	Laboulage	50.000
Luro	140.000	Fernandez	70.000	Garcia	47.500
Penso	130.000	Naveira	62.500	Chaves	45.000
Del Carril	130.000	Bourde	60.000	Argerich	45.000
Poviña	120.000	Mattaldi	60.000	Viejobueno	45.000
Cambaceres	120.000	Cañas	60.000	Berraondo	40.000
De Alvear	105.000	Lavarque	60.000	Casbas	40.000
Pourtale	105.000	Arzac	60.000	Drabble	40.000
Fontan	102.500	Arg. Pastoral Ass.	60.000	Devoto	40.000
Serantes	102.500	Bustamante	57.500	Gomez del Castaño	40.000
Quintana	102.500	Paats	57.500	Villafañe	40.000
Piñeiro	102.500	Escalante	55.000	Herrera y Balcarce	40.000
Brown	95.000	Armengaud	52.500	Costa Argibel	40.000
Anchorena	92.000	Cernadas	50.000	Cobo	40.000
Lopez	90.000	Parera	50.000	Hutchinson	40.000
Bares	90.000	Davidson	50.000	Miller	40.000
Tornquist	90.000	Bianchi	50.000	Young	40.000
Alston	85.000	Soler	50.000	Ham	40.000
Ugarte	80.000	Corbett	50.000	Godoy	40.000
Saenz Valiente	80.000	De la Plaza	50.000	Muñiz	40.000
Humpreys	75.000	Colbert	50.000	Durañona	40.000

Fuente: Gaignard, Romain. *La pampa argentina*. Buenos Aires. 1989.

Cuadro 1,3. Principales beneficiarios de las donaciones de tierras efectuadas por la Caja del Crédito Público de 1881 a 1884 en Buenos Aires, La Pampa y Córdoba.

La incorporación de tierras presagiaba, de todos modos, una expansión productiva importante. Sin embargo, para que eso pudiese ocurrir, se necesitaba conectar el nuevo territorio, con la expansión de la infraestructura de transportes. Para ello, el aporte del capital extranjero cobraría un papel fundamental.

1.6. LA INVERSION EXTRANJERA

En sus primeros años, los de la expansión inicial, el modelo agroexportador no tuvo como factor dinámico a las exportaciones agropecuarias. Entre 1882 y 1890 el balance comercial fue permanentemente deficitario, y con seguridad lo fue

aun más de lo que exponen las estadísticas. Esto ocurre, porque a partir de 1885 el valor de las exportaciones se encuentra sobrestimado. La causa es que en ese año se suspendió la convertibilidad del peso sin que ello alcanzara a reflejarse en las cifras del comercio exterior donde figuraba como unidad de valor el peso oro, que equivalía en teoría al peso papel, pero representaba en realidad una moneda interna devaluada.

El *boom* de las exportaciones agropecuarias comenzaría recién después de la crisis de 1890. Lo que se advierte en la década del '80 fue un gran incremento de las importaciones, que aumentaron de 45 millones de pesos oro en 1880 a 142 millones en 1890. A pesar del rápido crecimiento de la población gracias al movimiento inmigratorio, las importaciones per cápita en ese período se duplican, llegando a un pico máximo de 50,4 en 1889, cifra que sólo va a ser superada en 1910.

El cuadro siguiente muestra las distintas alternativas del comercio externo entre 1880 y 1914.

Año	Población (hab.)	Importación ($ oro)	Exportación ($ oro)	Saldo bza. comercial Más (+) a favor Menos (-) en contra	Por habitante	
					Impo. ($ oro)	Expo. ($ oro)
1880	2.492.866	45.535.880	58.380.787	12.844.907	18.2	23.4
1881	2.565.040	55.705.927	57.938.272	2.232.345	21.7	22,6
1882	2.639.573	61.246.045	60.388.939	-857.106	23.2	22.8
1883	2.716.836	80.435.628	60.207.976	-20.227.852	29.6	22.1
1884	2.797.042	94.056.144	68.029.836	-26.026.308	33,6	24,3
1885	2.880.111	92.221.969	83.879.100	-8.342.869	32.0	29.1
1886	2.966.260	95.408.745	69.834.841	-25.573.904	32,1	23,5
1887	3.056.835	117.352.125	84.421.820	-32.930.305	38.4	27,6
1888	3.158.914	128.412.110	100.111.903	-28.300.207	40,6	31.7
1889	3.265.577	164.569.884	90.145.355	-74.424.529	50,4	27.6
1890	3.377.780	142.240.812	100.818.993	-41.421.819	42.1	29,8
1891	3.490.417	67.207.780	103.219.000	36.011.220	8.0	30,4
1892	3.607.103	91.481.163	113.370.337	21.889.174	25,3	31.4
1893	3.729.105	96.223.628	94.000.159	-2.133.469	25,8	25.2
1894	3.856.728	92.788.625	101.687.790	8.889.361	24,0	26.4
1895	3.956.060	95.096.438	120.067.790	24.971.352	23.8	30,1
1896	4.071.438	112.163.591	116.802.016	4.638.425	27,5	28,7
1897	4.233.907	98.288.948	101.169.299	2.880.351	23.2	23.9
1898	4.357.803	107.428.900	133.629.458	26.400.558	24.6	30.7
1899	4.477.897	116.850.674	184.917.531	68.066.860	26.1	41.2
1900	4.607.341	113.485.069	154.600.412	41.115.343	24.6	33.6
1901	4.740.758	113.959.749	167.486.727	53.756.353	24.0	35.4
1902	4.871.792	103.039.256	179.486.727	75.447.471	21.2	36.8
1903	4.976.137	131.206.600	220.984.524	89.777.924	26.3	44,4
1904	5.103.602	187.305.969	264.157.525	76.851.556	26.7	51.7
1905	5.289.948	205.154.420	322.843.841	117.680.421	38.8	61,0
1906	5.524.017	269.970.521	292.253.829	22.283.308	48.8	52,9
1907	5.821.846	285.860.683	296.204.369	10.343.686	49,1	50,9
1908	6.046.500	272.972.736	366.005.341	93.032.605	45.1	60,5

1909	6.331.417	302.756.095	397,350,528	94.594.433	47,8	62.7
1910	6.586.022	351.770.656	372.626.055	20.855.399	53,4	56.6
1911	6.913.340	366.810.686	324.697.538	-42.113.148	53,0	47,0
1912	7.147.361	384.853.409	480.391.256	95.537.787	53,8	67,2
1913	7.482.334	421.352.542	483.504.547	62.152.005	56.3	64.6
1914	7.784.644	271.817.900	349.254.141	77.436.241	34,9	44.8
Fuente: *Tercer censo nacional, 1914*, tomo VIII.						

Cuadro 1,4. Comercio exterior, población y comercio per cápita (1880-1914).

Se produjo, además, un cambio en la composición de las importaciones que pone de manifiesto su importancia en el desarrollo económico del país: mientras los artículos de consumo descendieron de alrededor de un 90 % del total de productos importados en la década de 1870 a cerca de la mitad en la siguiente, aunque aumentaran en volumen como consecuencia de la inmigración y los gastos suntuarios, la participación de los bienes de capital y las materias primas creció en proporción inversa. En 1880, las importaciones de bienes de capital representaban el 3,2 % y las de materias primas el 12,9 % del total de importaciones: 10 años después, en 1889, la participación de ambos rubros era del 25,8 % y del 28,6 %, respectivamente. El pico máximo para los primeros se alcanzará en 1890 y 1891, cuando llegaron a representar por sí solos el 36,7 % y el 33,0 % del total, si bien en este último año con una gran caída en valores absolutos debido al brusco descenso del flujo de importaciones a causa de la crisis [45].

Esos bienes de capital y materias primas que entraron a la Argentina estaban ligados estrechamente a la inversión extranjera realizada en aquellos años y se hallaban destinados en lo esencial a desarrollar la infraestructura que el país requería para poder incorporarse al mercado mundial como productor y exportador de alimentos y otros bienes de origen agropecuario. Consistían principalmente en material ferroviario y para la construcción de obras públicas portuarias, sanitarias, construcción de viviendas, desarrollo urbano, etc.; y también en insumos, hierro, acero, combustible, etc., que tenían idéntica finalidad: la formación del capital social básico de la economía agroexportadora. El uso del crédito externo y la inversión extranjera directa es lo que posibilitó la expansión de las importaciones y permitió absorber, hasta la crisis de 1890, los déficit comerciales.

(45) Cf. Vazquez-Presedo, Vicente, *Estadísticas históricas argentinas, 1875-1914*, Buenos Aires, 1971.

La primera corriente importante de inversiones extranjeras —que se produjo a partir de la asunción de Bartolome Mitre a la Presidencia, en 1862, y duró hasta la crisis de 1873-1875— contaba con capitales casi exclusivamente británicos. El Estado jugó en este proceso un papel relevante ya que la mayor parte de esos capitales, el 56,2 % en 1875, estaba destinado a empréstitos gubernamentales, responsabilizándose el gobierno argentino por el capital y los intereses de los préstamos tomados.

El destino de los empréstitos fue muy variado y en un principio tuvieron por objeto cubrir las necesidades presupuestarias, en especial los gastos militares producidos por la guerra con el Paraguay, aunque luego comenzaron a aplicarse también a obras de infraestructura y a la construcción de vías férreas. Además de estos empréstitos, y aunque en una proporción sustancialmente menor, hubo, antes de 1880, un discreto flujo de inversiones directas a cargo de compañías privadas, sobre todo en ferrocarriles, empresas de servicios públicos, bancos y empresas industriales.

A diferencia de los que ocurrirá más tarde, estas primeras inversiones no tenían por objeto obtener grandes beneficios, o por lo menos beneficios más elevados que en la metrópoli, sino expandir las exportaciones británicas y vender servicios. Los grandes inversores en esa época fueron comerciantes y contratistas ferroviarios puesto que, en un mundo en donde imperaba el librecambio, las exportaciones de capital estaban ligadas estrechamente a la expansión del comercio [46].

Con todo, las inversiones extranjeras jugaban todavía un papel relativamente insignificante en relación con el que desempeñarían unos años más tarde. En 1874, el total de inversiones británicas era apenas de 23 millones de libras esterlinas, pero para 1885 esta cifra ya se había duplicado, y en 1890 se producía un salto espectacular: cerca de 175 millones de libras esterlinas [47]. En poco más de quince años el capital extranjero, en especial el británico, pasó a ocupar un lugar destacado en la economía argentina, transformando su estructura productiva y determinando por muchos años su evolución futura, lo que se refleja en el flujo de capitales extranjeros entre 1881 y 1891, calculado por primera vez por el economista norteamericano John Williams, como se muestra en el cuadro 1,5.

(46) Ferns, H. S. (1974), págs. 338 y sigtes.

(47) Ferns, H. S. (1974), pág. 397; Dorfman, Adolfo, *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, 1970, pág. 198.

Año	Empréstitos públicos	Total inversiones privadas	Inversiones en ferrocarriles	Inversiones en cédulas hipotecarias
1881-1885	105.046	44.313	31.313	s/d
1886	41.597	25.993	15.993	s/d
1887	46.548	106.950	37.892	54.138
1888	91.760	156.040	89.419	46.621
1889	30.833	122.805	51.897	55.885
1890	11.420	33.975	20.000	13.975
1891	2.506	5.736	5.736	—

Fuente: Williams, John H., *Argentina International Trade under Inconvertible Paper Money. 1880-1900*, Harvard, 1920.

Cuadro 1,5. Corrientes de inversiones externas en la Argentina (1881-1891) (en miles de pesos oro).

Se ha afirmado que el país disponía de los suficientes recursos para iniciar su "despegue económico" sin recurrir al capital extranjero o recurriendo a él en menor medida. El caso del Ferrocarril Oeste o el de los primeros frigoríficos han sido esgrimidos con razón en defensa de esa tesis. Pero si es evidente que los recursos nacionales jugaron un rol significativo en la primitiva etapa de formación de capital, no puede negarse la importancia de la inversión externa, en especial en la creación de la infraestructura y la red de transportes. Más criticable resulta la forma en que esos capitales fueron captados o se radicaron en el país, sin un control adecuado de su inserción en la economía nacional y del resultado de sus actividades, y permitiendo, como en el caso de los ferrocarriles o el de los empréstitos gubernamentales en la década de 1880, el desenfreno especulativo que conduciría a la crisis o, como en el de los frigoríficos luego, la introducción de prácticas oligopólicas que perjudicarían seriamente a los productores nacionales.

En la nueva etapa que se inaugura en 1880, la inversión externa, en especial la británica, presenta características diferentes de la del período anterior. El flujo de capitales no dependió del desarrollo del comercio aunque influyó sobre él a mediano plazo. Lo que determinó la conducta de los inversionistas extranjeros fue la alta tasa de rentabilidad de sus inversiones, que alcanzó picos del 10 al 15 % de dividendos anuales en algunos años, que no se obtenían fácilmente en otras partes del mundo.

Por otra parte, el mercado inglés de capitales disponía de una amplia masa de recursos financieros y estaba buscando la apertura de nuevas áreas, no sujetas a la severa competencia a la que los productores y capitales del Reino Unido estaban siendo sometidos en Europa y otros países.

La conjunción de ambos fenómenos explica el hecho de que la Argentina recibiera en 1889 entre el 40 y el 50 % de todas las inversiones británicas fuera de Gran Bretaña. Nuestro país va a desempeñar así un papel de primer orden en el mantenimiento de la actividad industrial y financiera inglesa.

La razón que inducía a esperar una alta tasa de retorno del capital era la posibilidad de poner en producción los enormes recursos potenciales de la Pampa Húmeda. Como señala Ferns, comentando la opinión de un dirigente británico, en 1885 se consideraba que "un millón de libras esterlinas colocadas en Argentina contribuiría a producir más artículos de venta que un millón de libras invertidas en cualquier otra parte del mundo". Sin embargo, el hecho de que el arribo de esas inversiones "precediera —como agrega Ferns— el incremento productivo y físico en un considerable espacio de tiempo, ayuda a explicar en parte la súbita detención de la afluencia de capitales que precipitó la crisis Baring en 1890". Otro autor ha analizado el desfase existente entre la construcción de vías férreas y la producción y exportación de granos (48).

La crisis marcó un punto de inflexión en la inversión extranjera, que se redujo considerablemente hasta fines de siglo. Esto, sumado a la fuerte carga de la deuda externa, originó un saldo negativo de magnitud en la balanza de capitales. Pero en ese momento comenzó a producirse el *boom* de las exportaciones agropecuarias, lo que permitió equilibrar la balanza de pagos.

Recién en los primeros años del nuevo siglo el capital extranjero volvió a entrar al país —y ahora con un origen mucho más diversificado: alemán, francés y norteamericano, además del británico— pero la situación había cambiado en relación con 1880. Desde entonces el movimiento comercial y el de capitales tendrían una mayor vinculación debido a las transformaciones que se habían producido en la década anterior en la estructura productiva

Como puede observarse en el cuadro 1,6, las inversiones extranjeras se canalizaron en actividades de muy diverso orden, con un neto predominio de los ferrocarriles y los empréstitos públicos.

La ausencia de un sistema de ríos y canales similar al norteamericano, exigía, aun más que en el país del Norte, la construcción de una amplia red ferroviaria que sirviera de base al desarrollo de la producción agropecuaria a costos competitivos a nivel internacional.

Para fomentar la inversión extranjera en ferrocarriles, el Estado comenzó garantizando a las empresas beneficios mínimos que llegaban hasta el 7 % del capital invertido, aunque muchas de ellas prefirieron no acogerse a esa garantía, pues sus ganancias superaban los topes establecidos y no perdían así la libertad de fijar las tarifas. Las concesiones de tierras adyacentes a las vías, la introducción de materiales libres de derechos y, finalmente, la Ley Mitre de 1907, que eximía a las empresas del pago de todo tipo de impuestos nacionales, municipales o provinciales a cambio de una obligación única del 3 % sobre las utilidades netas, constituyeron un poderoso estímulo para la inversión ferroviaria.

(48) Ferns, H. S. (1974), págs. 407 y 409; Ford, Alec G., "La Argentina y la crisis de Baring de 1890", en Gimenez Zapiola, Marcos, *Materiales para el estudio de la oligarquía argentina*, Buenos Aires, 1977, págs. 128 y sigtes.

El ferrocarril permitió la puesta en producción de extensas regiones, especialmente en la Pampa Húmeda y aseguró un transporte rápido y barato de los productos agropecuarios exportables hacia los grandes puertos. Por otro lado, facilitó la introducción de las manufacturas importadas en el interior del país, completando así la integración en el esquema de división internacional del trabajo. Pero si bien incorporó algunas economías regionales, como Tucumán y Cuyo, a la estructura productiva nacional, sus beneficios recayeron sobre todo en la zona del Litoral, incluyendo a regiones hasta entonces desaprovechadas como el sur de Córdoba. También consolidó la situación de Buenos Aires como principal centro económico del país, centralizando las terminales del sistema en esa ciudad y conformando el llamado "país abanico", tal como lo señalaba Alejandro Bunge.

Distribución por actividad económica	1910		1917	
	US$	%	US$	%
Empréstitos y títulos externos	664.1	30.5	631.0	20.4
Ferrocarriles	772.2	35.5	1.140,1	36,9
Bancos	36.0	1.7	49.8	1,6
Puertos	21.2	1.0	21.3	0.7
Tranvías	87.9	4.0	105,1	3,4
Frigoríficos	8.1	0.4	39.3	1,3
Gas, electricidad, aguas corrientes, salubridad	55.7	2.6	75,2	2.4
Cía. de tierras e hipotecas	154.4	7,1	76,5	2,5
Hipotecas y propiedades	144.0	6,6	480.0	15.5
Cías. diversas	40.4	1,8	23,1	0.8
Comercio y créditos	192.0	8.8	446.6	14.5
Total	2.175.6	100.00	3.088.0	100.00
Distribución por país				
Gran Bretaña	1.424.0	65.4	1.882.0	58,2
Francia	396.0	18.2	448.0	13.9
Alemania	193.0	8.9	265,0	8.2
Estados Unidos	19.0	0.9	82,0	2,5
Otros países	144.0	6.6	556,0	17.2
Total	2.176.0	100.0	3.233.0	100,00

Para la distribución por actividades económicas se han convertido las cifras en pesos oro a dólares de acuerdo con las siguientes tasas de cambio: 1 peso oro = 2,27 pesos papel, 1 dólar = 2,36 pesos papel, cotizaciones vigentes en esos años. También se ha corregido la distribución por actividades económicas para 1917 siguiendo indicaciones de Alejandro Bunge. Los valores de la primera columna en la distribución por países corresponden a 1901. Los totales por actividad económica y por países no coinciden por provenir de distintas fuentes.
Elaboración propia.
Fuentes: Martínez, Alberto B. y Lewandowski, Mauricio, *L'Argentine au XXe Siècle*, París, 1912; Bunge, Alejandro, "Los capitales extranjeros en la República Argentina", en *Revista de Economía Argentina*, Buenos Aires, 1928; FIEL, *Las inversiones extranjeras en la Argentina*, Buenos Aires, 1973; CEPAL, *El desarrollo económico argentino*, Santiago de Chile, 1958.

Cuadro 1,6. Inversión externa por actividad económica y por países de origen (1910 y 1917) (en millones de dólares).

En 1914, las principales compañías británicas, los ferrocarriles Sud y Oeste y el Central Argentino, representaban 127,4 millones de libras esterlinas de inversión y 14.200 kilómetros de vías férreas, mientras que el General de Buenos Aires y el Rosario a Puerto Belgrano, de capitales franceses, constituían un capital de 15,6 millones de libras ([49]).

En cuanto a los resultados de la explotación de los ferrocarriles en los años de su expansión, las estadísticas oficiales no reflejaban los reales beneficios de las empresas debido a que no existía un suficiente control sobre sus actividades y a que el negocio ferroviario incluía ventajas adicionales que no figuran en esas cifras. Como se desprende de sus propios balances los dividendos que pagaron las principales compañías ferroviarias británicas como el Ferrocarril Sud, el Central Argentino o el Oeste, no bajaron en aquellos años del 6 o 7 % anual ([50]).

Promedio de los quinquenios	Longitud de vías por km	Capitales invertidos miles de m$n	Pasajeros miles	Cargas miles de toneladas	Entradas miles de m$n	Gastos miles de m$n	Entradas líquidas miles de m$n	Intereses (% sobre capitales invertidos)
1857-1859	17	995	174	7	109	105	4	1,18
1860-1864	56	2.605	466	38	395	332	63	1,87
1865-1869	503	2.282	1.432	128	3.191	22.104	1.177	3,87
1870-1879	990	60.214	2.407	370	7.791	4.370	3.421	5,80
1875-1879	2.136	61.359	2.474	732	11.898	6.909	4.989	4.13
1880-1884	2.891	166.982	3.723	1.475	21.280	11.073	10.207	6,01
1885-1889	6.551	408.627	8.291	4.179	41.811	24.943	16.868	4,31
1890-1894	12.694	953.698	11.890	6.278	50.584	31.600	18.984	2,02
1895-1899	15.039	1.153.927	16.545	10.159	72.948	40.009	32.939	2,85
1900-1904	17.736	1.267.943	20.428	15.565	111.214	59.918	51.296	4.02
1905-1909	22.200	1.733.973	40.165	28.071	203.339	121.084	82.255	4,76
1910-1914	31.104	2.706.809	71.711	36.790	279.548	175.393	104.155	3,88

Fuente: Comité Nacional de Geografía, *Anuario Geográfico Argentino*, Buenos Aires, 1942.

Cuadro 1,7. Resultados de explotación de los ferrocarriles argentinos (1857-1859 - 1910-1914).

(49) Regalsky, Andrés, *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1914)*, Buenos Aires, 1986, págs. 30 y 31. Cf. también, Scalabrini Ortiz, Raúl, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, 1940 y Regalsky, Andrés, "Foreign Capital, Local Interests and Railway Development in Argentina: French Investments in Railways, 1900-1914", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, N° 3, Cambridge, 1989.

(50) Vazquez-Presedo, Vicente, *El caso argentino, 1875-1914*, Buenos Aires, 1971, págs. 56 y 57.

En este período, los empréstitos públicos, nacionales, municipales y provinciales, realizados mediante la colocación de títulos en los mercados financieros internacionales, fueron numerosos y bien vendidos y cotizados, aunque en los momentos de crisis, como en la breve recesión de 1885 o en la más profunda de 1890, la confianza de los inversores pareció disiparse muy rápidamente, revelando la fragilidad con que el Estado controló el proceso de endeudamiento extremo.

Junto a estos empréstitos el gobierno también emitió cédulas hipotecarias, con una tasa de interés razonable, y doble garantía: las tierras hipotecadas y el respaldo del gobierno sobre obligaciones de distintos bancos de origen estatal. Gran parte de estas cédulas se colocaron en el exterior, pero fueron también el terreno preferido de los inversionistas locales y uno de los instrumentos de especulación más importantes antes de la crisis del 1890. A diferencia de los empréstitos, cuyo interés estaba fijado en pesos oro, el de las cédulas se hallaba determinado en pesos papel, por lo que cualquier devaluación afectaba a sus tenedores. Las cédulas que eran, en síntesis, bonos al portador garantizados por el Estado nacional, se cotizaban, por un lado, en la plaza londinense —donde se conseguían los fondos que demandaban estos préstamos—, y por otro, eran vendibles en la Bolsa de Valores local. Las grandes especulaciones monetarias —dentro y fuera del país— motivadas por estos instrumentos de crédito hicieron que por ley nacional 2.287 del 27 de julio de 1888 se fijaran intereses en oro (51).

Si la mayoría de los empréstitos e inversiones externas contribuyó, con las limitaciones expuestas que condicionaron el desarrollo posterior, al despegue económico del país, los servicios de la deuda externa se transformaron en una pesada carga que sólo pudo ser compensada temporalmente cuando la balanza comercial comenzó a tener fuertes superávit a partir de 1891. Aun así, esos servicios representaron en el período 1880-1914, según estimaciones de Williams (ver cuadro 1.8), entre el 30 y el 40 % del valor de las exportaciones y después de la Primera Guerra Mundial, una vez interrumpida la corriente de capitales del Reino Unido, permitieron financiar una parte sustancial de la compra británica de productos argentinos.

Algunos autores, como Roberto Cortés Conde, critican las cifras de Williams, debido a que contendrían errores e inflarían el monto de la deuda externa. Sin embargo, Cortés Conde reconoce que el endeudamiento se incrementó notablemente en las décadas del '80 y el '90. Así, la deuda externa total alcanzaba en 1880 los 33 millones de pesos oro, mientras que a fines del decenio llegaba a 300 millones, es decir, había aumentado casi diez veces (52).

(51) Quintero Ramos, Angel, *Tesis doctoral*, Nueva York, 1950. pág. 105.

(52) Cortés Conde, Roberto, *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires, 1997, pág. 159. Para un análisis de los distintos enfoques teóricos en la interpretación del modelo agroexportador ver Tenewicki, Marta, "Interpretaciones económicas y problemas históricos: la historiografía argentina y la etapa agroexportadora", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 13, segundo semestre de 1997.

Otros rubros de inversión del capital extranjero, además de los empréstitos y los ferrocarriles, fueron los bancos y las compañías de seguros, empresas de servicios públicos, obras portuarias, empresas industriales casi todas de transformación de productos primarios y de las cuales los frigoríficos constituyeron, por la magnitud de sus capitales y su importancia económica, las más relevantes, y compañías de tierras y explotaciones agropecuarias.

Las instituciones financieras y de seguros se contaron entre las más lucrativas del conjunto de la inversión externa y sus dividendos alcanzaron en la década de 1910 niveles cercanos al 20 % anual. Su participación fue creciendo dentro del sistema financiero argentino y entre 1900 y 1914 el dinero depositado en ellas representó en promedio un 35 % de los depósitos de todas las instituciones bancarias y su cartera de préstamos el 33 % del total de préstamos del sistema.

Períodos	Nuevos empréstitos e inversiones	Servicios de la deuda	Saldo de la balanza comercial	Exportaciones	Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones
1881-1883	87	47	-19	179	26.2
1884-1886	146	77	-60	222	34,7
1887-1889	555	147	-136	275	53,5
1890-1892	54	92	17	317	29,0
1893-1895	17	38	32	316	12,0
1896-1898	122	134	34	352	38,1
1899-1901	173	178	163	507	35,1
1902-1904	360	237	243	665	35,6
1905-1907	360	300	150	911	32,9
1908-1910	490	371	209	1.136	32.7
1911-1913	750	419	116	1.289	32,5

En 1891 se suspendió el pago de la deuda externa que se reanudó en 1894. A partir de 1900 no existen estimaciones disponibles de los préstamos extranjeros, para el cálculo se tuvieron en cuenta las estimaciones globales del total de préstamos efectuados por Beveraggi Allende.
Elaboración propia.
Fuentes: Williams, John H., *Argentina International Trade under Inconvertible Paper Money, 1880-1900*. Harvard. 1920; *Tercer censo nacional. 1914*, tomo VIII; Beveraggi Allende, Walter. *El servicio del capital extranjero y el control de cambios*. México. 1954.

Cuadro 1,8. Empréstitos e inversión extranjera, servicio de la deuda externa y saldo de la balanza comercial (1881-1914) (en millones de pesos oro).

La temprana aparición de los frigoríficos en la Argentina en relación con otras partes del mundo —el país del Plata fue el pionero en la exportación a Europa de carnes refrigeradas y congeladas por medio de máquinas frigoríficas— estuvo vinculada al peso determinante que el sector ganadero tuvo desde la época virreinal, y con las necesidades de transformación de una industria basada hasta ese entonces en la producción y exportación de lanas, cueros y carnes saladas que estaba en condiciones de competir también en los mercados mundiales con

productos de superior calidad. Ya en 1876 se despachaba desde Francia un cargamento de carne a la Argentina, en un buque denominado *Le Frigorifique*, que llegó en buenas condiciones a Buenos Aires (53).

El capital británico primero, y un poco más tarde el norteamericano, tuvieron un papel decisivo en este proceso. En la etapa inicial de instalación de los frigoríficos, entre 1882 y 1906, los capitales invertidos eran nacionales o del Reino Unido. Recién en 1907, cuando la Swift adquirió un frigorífico de origen inglés, *La Plata Cold Storage*, comenzó la radicación de empresas estadounidenses del llamado "trust de Chicago" —Swift, Armour, Morris y Sulzberger— estimuladas por la mayor baratura y calidad de la materia prima y los menores costos de mano de obra, y cuyo exclusivo propósito era abastecer el mercado británico.

Observando las estadísticas sobre el origen, capital comprometido y participación en el mercado de exportación de todos los frigoríficos instalados en 1912, se advierte ya el predominio del capital norteamericano, que controlaba el 58 % de las exportaciones de *chilled* (carnes enfriadas) y cuyo peso se acentuaría en los años siguientes en el desarrollo de este tipo de exportaciones.

Nombres de sociedades	Origen del capital	Capital social (en pesos)	Frigoríficos explotados	Mercado de exportación de carnes Porcentaje sobre el total de vacunos		
				Chilled	Congelados	Ovinos congelados
The River Plate Fresh Méat Co.	Británico	2.250.000	Campana	10.5	20,0	8,6
Cía. Sansisena	Argentino	4.500.000	La Negra	7.1	16.8	23,6
Las Palmas	Británico	2.400.000	Las Palmas	11.0	17,5	10,0
National Packing Co.	Norteamericano	1.500.000	La Blanca	19.3	5,1	12,3
La Plata Cold Storage	Norteamericano	5.000.000	La Plata	38.7	18,0	35,7
The Smithfield & Arg. Meat Co.	Británico	1.250.000	Zárate	7,0	11,5	1,6
The New Patagonian Meat Preserving & Cold Storage	Norteamericano	2.608.607	Río Gallegos, San Julián	—	—	2.9
S.A. Frigorífico Argentino	Argentino	2.000.000	Argentino	6,4	11.1	5.3
Totales		21.608.607		100,0	100,0	100,0

Elaboración propia.
Fuentes: Berges, Pedro. "La industria de carnes de frigorífico en la República Argentina", en *Anales de la Sociedad Rural Argentina*. julio-agosto de 1913. *Estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación*.

Cuadro 1,9. Origen y capital de los frigoríficos y su participación en el mercado de exportación de carnes.

(53) Hanson, Simon G., *Argentine Meat and the British Market*, Stanford, 1938, págs. 18-47.

El capital extranjero tenía, pues, una fuerte incidencia en la vida económica del país y contribuía a diseñar su perfil agroexportador. Estaba íntimamente relacionado con el comercio exterior, su financiamiento, la elaboración de productos primarios, el transporte interno, las obras de infraestructura los servicios públicos y el transporte de ultramar. Excluyendo la producción agropecuaria, donde jugó un rol secundario, todas las etapas del proceso productivo lo tuvieron en esos años como protagonista.

1,7. POBLACION E INMIGRACION

En un país cuya población en el momento del primer censo nacional, en 1869, llegaba apenas a 1.737.026 habitantes, con una densidad de 0,62 habitantes por km² pero con una enorme potencialidad económica, la máxima alberdiana "gobernar es poblar" era la manifestación de una necesidad impostergable. Ya la Primera Junta de Gobierno había expresado en 1810 que los extranjeros "que no estén en guerra con nosotros podrán trasladarse a este país francamente, gozarán de todos los derechos de ciudadanos y serán protegidos por el gobierno los que se dediquen a las artes y a la cultura de los campos" (54).

Esta voluntad fue reafirmada en años posteriores a través de diversos intentos parciales, la mayoría con escasa fortuna, para atraer inmigrantes del exterior, entre los que merecen destacarse los del Gobierno de la Confederación que, a partir de 1852, efectuó los primeros ensayos de colonización en Santa Fe, Entre Ríos y otras provincias. Recién en 1876 se dicta la ley 817, conocida como "Ley Avellaneda", que procuró, con muchísimo menos éxito que la "Homestead Act" norteamericana, de la que pretendía tomar ejemplo, vincular en forma orgánica la inmigración a la colonización de extensos territorios hasta entonces inexplorados. Por ella se creaba un Departamento de Inmigración dependiente del Ministerio de Agricultura, se reglamentaba la introducción de los inmigrantes y se estableció una serie de medidas para estimular su radicación en el país.

Empero, fueron otras circunstancias de origen interno y externo las que posibilitaron el gran flujo inmigratorio de las últimas décadas del siglo XIX y principios del XX. La eliminación del denominado "problema del indio", con la última Campaña del Desierto del Gral. Roca, el fin de las guerras civiles y la consolidación del gobierno nacional contribuyeron a acelerar las corrientes inmigratorias al estabilizar la vida política y económica del país. En el orden internacional la causa principal puede ubicarse en la depresión económica que en los años '80 y '90 afectó a los países europeos, en especial a los del sudeste del continente. En el caso de Italia, por su tardía incorporación al proceso de industrialización, que la marginaba del rápido desarrollo experimentado por sus vecinos del Norte, y por la fuerte competencia que debieron soportar sus productos

(54) Comité Nacional de Geografía (1942), pág. 183.

agrícolas en los mercados mundiales como consecuencia de la entrada masiva de la producción norteamericana. En el de España, por la definitiva decadencia de un imperio colonial cuyos últimos vestigios como Cuba o Filipinas estaban perdiéndose, dejando al descubierto la precariedad de su base productiva.

La conjunción de ambos factores, internos y externos, sumados a la estructura latifundista de propiedad de la tierra (grandes extensiones de tierra en pocas manos) y al predominio de la región del litoral y de sus ciudades portuarias, hacen posible comprender el momento, la magnitud y las modalidades del proceso de inmigración y de sus efectos sobre el desarrollo económico nacional.

Por su parte, la inmigración que llega al país, como muestra el cuadro 1,10, presenta ciertas características que no eran aquellas que pretendían nuestros gobernantes. No procedía de los países anglosajones o nórdicos como esperaban, y muchos tampoco tenían hábitos o experiencia agrícola. Sin embargo, no es cierto que la inmensa mayoría pertenecía a las zonas más pobres del sur de Europa. Si tomamos el ejemplo de Italia, hasta fines del siglo XIX predominó la inmigración de las regiones del norte de la península, donde existía una agricultura relativamente adelantada, mientras que, por la misma época, la inmigración italiana en los Estados Unidos provenía sobre todo del más atrasado Mezzogiorno ([55]).

Años	Italianos	Españoles	Franceses	Alemanes	Polacos	Rusos	Varios	Total
1857-1860	12.355	3.370	1.105	240	—	120	2.810	20.000
1861-1870	113.551	22.627	8.371	1.298	—	419	13.301	159.570
1871-1880	152.061	44.526	32.717	3.819	—	412	7.350	260.885
1881-1890	493.885	158.764	93.843	14.184	—	4.155	76.291	841.122
1891-1900	425.693	131.714	25.600	8.693	—	17.466	39.160	648.326
1901-1910	796.190	652.658	34.180	19.304	—	84.493	177.278	1.764.103
1911-1920	347.388	589.093	25.258	22.158	635	56.797	163.540	1.204.919
1921-1925	318.460	213.395	7.161	35.936	33.151	6.925	92.689	707.717
1926-1930	216.334	186.078	5.867	24.194	95.301	4.672	157.252	689.698
1931-1935	64.193	63.963	5.210	13.650	18.724	2.532	162.503	331.075
1936	6.426	9.453	447	2.981	7.631	172	8.448	35.560
1937	10.926	5.150	569	2.857	13.628	122	8.017	41.469
1938	10.984	3.301	556	3.409	11.538	141	7.833	37.762
1939	5.522	1.727	387	1.846	1.239	58	3.727	14.506
Totales	2.973.971	2.085.819	241.271	154.569	182.097	178.786	940.199	6.756.712

Fuente: Dirección de Inmigración.

Cuadro 1,10. Nacionalidad de los inmigrantes de segunda y tercera clase de ultramar llegados en el período 1857-1939.

(55) Vázquez-Presedo, V. (1971), págs. 98 y 100, y Scobie, James, *Revolución en las pampas, 1860-1910*, Buenos Aires, 1968, pág. 74.

Puede constatarse la importancia de la inmigración en el aumento de la población a partir de los flujos y saldos migratorios, así como analizarse el comportamiento de la tasa de crecimiento anual de la población mediante la combinación de esos flujos con el incremento meramente vegetativo. En términos generales, según el Departamento de Inmigración, entre 1857 y 1930 ingresaron en el país 6.296.340 inmigrantes y salieron 2.898.689, por lo que 3.397.651 inmigrantes decidieron permanecer en la Argentina.

Analizando con mayor detalle, en tres quinquenios, 1885-1890, 1905-1910 y 1910-1915, la tasa de inmigración neta superó a la de crecimiento vegetativo, y en el primero de ellos fue más del doble: mientras que aquella alcanzó el 38 %, la segunda fue sólo del 16,1 %. Entre 1885 y 1889 la inmigración representó en promedio el 76 % del crecimiento anual de la población y entre 1904 y 1910 el 58 % ([56]).

Los saldos migratorios hasta 1880 no habían excedido los 10.000 inmigrantes anuales, pero en el decenio 1880-1890 llegaron a un promedio de 64.000. El máximo anual fue alcanzado en la primera década del siglo XX (112.000 de promedio) y, en particular, en los años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial.

Según Bourde, "la coyuntura económica argentina impone el ritmo del movimiento" a la corriente inmigratoria transoceánica. "Las fases de expansión —de 1860 a 1873, de 1880 a 1889, de 1903 a 1913 y de 1919 a 1929— coinciden con los períodos de afluencia masiva de inmigrantes. Inversamente, las crisis cíclicas de 1873, 1880, 1890, 1896, 1901, 1913, las prolongadas recesiones de 1890 a 1902, de 1929 a 1939 y las dos guerras mundiales interrumpen o reducen la corriente. La oferta de empleos en el país receptor determina directamente el flujo de inmigrantes" ([57]).

Año	Poblac.	Tasa de crec. anual	Inmig.	Emig.	Saldo	Año	Poblac.	Tasa de crec. anual	Inmig.	Emig.	Saldo
1880	2.492	—	41,60	20.30	21.30	1898	4.357	2,93	95.10	53.50	41,60
1881	2.565	2,93	47,40	22,30	25,10	1899	4.477	2.75	11,00	62,20	-51,20
1882	2.639	2,88	51,50	8,70	42,80	1900	4.607	2.90	105,90	55,40	50,50
1883	2.716	2,92	63,20	9,50	53.70	1901	4.740	2,89	125.90	80,20	45,70
1884	2.797	2,93	77,80	14,40	63.40	1902	4.871	2,76	96,00	79,40	16,60
1885	2.880	2,97	108,70	14,50	94,20	1903	4.976	2,16	112.60	74,70	37,90
1886	2.966	2,99	93,10	13,90	79,20	1904	5.103	2.55	161,00	66,50	94,50
1887	3.056	3.03	120,80	13,60	107,20	1905	5.289	3.64	221,60	82,70	138,90
1888	3.158	3,34	155,60	16,80	138.80	1906	5.524	4,49	302,20	103.80	198.40
1889	3.265	3,39	260,90	40,60	220,30	1907	5.821	5.38	257,90	138,00	119.90
1890	3.377	3,43	110,50	80.20	30.30	1908	6.046	4,71	303.10	127,00	176.10

(56) Vázquez-Presedo, V. (1971), pág. 92; Villarruel, José César, "Rasgos de la política económica argentina, 1870-1914", en FEPA, *Documento de Trabajo Nº 3*, Buenos Aires, 1978, pág. 40.

(57) Bourde, Guy, *Buenos Aires: urbanización e inmigración*, Buenos Aires, 1977, pág. 130.

1891	3.490	3,35	52,00	81,90	-29,90	1909	6.331	4.03	278,10	137.50	140,60
1892	3.607	3.35	73,20	43,80	29,40	1910	6.586	4.17	345,20	136.40	208,80
1893	3.729	3,35	84.40	48,70	35,70	1911	6.913	3,38	281.60	172.00	109,60
1894	3.656	3,41	80,60	41,30	39,30	1912	7.147	4,69	379,10	172,90	206.20
1895	3.956	2,54	80,90	36.80	44,10	1913	7.482	5.39	364.20	191,60	172,60
1896	4.071	2.91	135.20	45,90	89.30	1914	7.885	5.00	182.60	221,00	-38.40

Elaboración propia.
Fuente: Vazquez-Presedo, Vicente. *Estadísticas históricas argentinas, 1875-1914*, Buenos Aires. 1971.

Cuadro 1,11. Población y movimientos migratorios 1880-1914 (en miles de habitantes).

El movimiento migratorio de regreso a Europa, en el corto plazo, era una manifestación de las crisis económicas y las guerras. Pero fuera de estas situaciones excepcionales, "el movimiento de la migración refleja sobre todo la capacidad de la Argentina de integrar la fuerza de trabajo extranjera" ([58]). De 1860 a 1889, periodo en el que los inmigrantes tienen algún acceso a la tierra, el número de regresos a Europa es bajo. En cambio, entre 1890 y 1930, la creciente demanda del sector urbano, especialmente en Buenos Aires y otras ciudades, como consecuencia del desarrollo de la infraestructura y de las actividades terciarias, fue el polo de atracción de los inmigrantes, aunque el número de inmigrantes que regresó durante este último período a Europa fue mayor. Contribuyó a ello el fenómeno de la inmigración golondrina, que al finalizar sus trabajos retornaban a su país de origen y que se extendió hasta pasada la Primera Guerra Mundial: los obreros agrícolas del Mezzogiorno o de Andalucía, desocupados durante el invierno del hemisferio norte, se desplazaban para trabajar en las cosechas de verano del hemisferio sur. De alguna manera podían pagar el viaje y obtener un pequeño beneficio aun cuando los salarios no fueran altos y las condiciones de trabajo resultaran bastante duras. Las dificultades materiales existentes para una radicación definitiva eran también causales del regreso de los inmigrantes.

La inmigración golondrina, como también aquella que terminó quedándose en el país, puede explicarse por factores de expulsión operantes en sus lugares de origen, que padecían una severa crisis económica, y en menor medida por problemas de persecución política o racial, dependiendo de las distintas regiones y de las fluctuaciones de la economía mundial. La presión demográfica sobre recursos naturales escasos, la baja productividad agrícola y la lentitud del ritmo de crecimiento industrial, que impidió la absorción de la mano de obra desocupada en el campo, fueron elementos que impulsaron en los países meridionales de Europa la emigración hacia el Plata.

(58) Bourdé, G. (1977), pág. 131.

Con respecto a las opiniones que sostienen que la inmigración golondrina era atraída por los altos jornales abonados en las actividades agrícolas del país, se ha estimado que la ganancia obtenida por los trabajadores inmigrantes durante una estadía de seis meses era equivalente a los jornales europeos de hasta un máximo de 100 días de labor. Si esos inmigrantes emprendían un viaje azaroso hacia la Argentina para recibir los mismos jornales que podía obtener en Europa en la mitad del tiempo, ello se explica por la gravedad de las condiciones existentes en las tierras de donde provenían ([59]).

En términos generales, puede observarse que los movimientos migratorios resultaron muy fluctuantes y dependieron de distintas variables. Las crisis económicas, en especial la de 1890, también tuvieron su influencia al producir un descenso pronunciado en el número de inmigrantes. Pero, además de los vaivenes de la coyuntura y de las dificultades materiales, la política del gobierno, carente de toda intención de encuadramiento o planificación, sobre todo a partir de los años '80, y poco favorable a la incorporación plena al país de los inmigrantes, compartió la responsabilidad de esas fluctuaciones porque expuso a los recién venidos a riesgos y trabas de diverso tipo que impidieron su mejor asentamiento y distribución de acuerdo con las necesidades productivas del país.

Un buen indicador de las condiciones de la inmigración de la Argentina es su importancia comparativa como receptor de extranjeros. Si bien nuestro país se convirtió en un importante lugar de destino para los inmigrantes, el principal flujo no se dirigió hacia aquí, sino hacia los Estados Unidos, que acogieron a más del 60 % de la inmigración hacia los mayores receptores, y, en menor proporción, hacia Canadá. Por momentos, incluso, la Argentina llegó a ser superada por el Brasil.

País	1861-1920	1861-1870	1871-1880	1881-1890	1891-1900	1901-1910	1911-1920
Total	45.525	3.051	3.709	7.655	5.998	13.702	11.410
EE.UU.	28.353	2.315	2.812	5.247	3.688	8.795	5.736
Canadá	5.138	283	220	886	321	1.453	1.975
Argentina	4.379	160	261	841	648	1.764	1.205
Brasil	3.481	98	219	531	1.144	691	798
Australia	1.823	S/D	S/D	S/D	S/D	652	1.171
N. Zelanda	1.394	195	197	150	197	347	308
Sudáfrica	217	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	217

Fuente: Ashworth, William, *Breve historia de la economía internacional desde 1850*, México, 1978.

Cuadro 1,12. Inmigración bruta en los principales países receptores (en miles de personas).

(59) Rey Balmaceda, Raúl, *Acerca de la migración golondrina en la República Argentina*, Buenos Aires, 1985, págs. 538 y 539.

Diversos autores han tratado de explicar las diferencias cuantitativas de los flujos de inmigración hacia los destinos posibles. En general, existe cierto acuerdo en que, como señala Ashworth, los trabajadores se trasladaban a lugares donde estaban a su disposición muchos más recursos de los que había en su patria. Al menos cuatro variables parecen haber sido determinantes para esas diferencias:

— la disponibilidad de tierras;

— la disponibilidad de capital;

— las diferencias salariales;

— el volumen de la demanda de trabajo.

En todos los casos, tanto los EE.UU. como Canadá ofrecían mejores condiciones que la Argentina. Ambos tenían un espacio virgen a conquistar, mientras que las tierras argentinas ya habían sido apropiadas, aun antes de la expansión de la frontera. Tanto en las actividades agrícolas como en la industria (hacia la que se orientaba una proporción mayoritaria de los inmigrantes) los países del Norte registraban una mayor oferta de capital per cápita. Esto, sumado a la mayor dinámica del crecimiento, generaba un mayor volumen de empleo. Por último, las condiciones de trabajo, de vida y de éxito en la Argentina eran comparativamente inferiores a las ofrecidas por los EE.UU., Canadá e incluso por el sur de Brasil y por Chile. En especial, la diferencia salarial con los Estados Unidos parece haber sido manifiesta ([60]).

Hacia 1880, cuando comenzó la inmigración masiva, la política de colonización oficial de la Argentina había sido abandonada y la colonización privada languidecía o estaba en manos de especuladores. El acceso a la propiedad de la tierra se había vuelto extremadamente difícil porque las principales tierras ya estaban distribuidas y la valorización de su precio, originada en principio por su puesta en explotación, pero también por la especulación, imposibilitaban su adquisición. Por el contrario, la creciente demanda del sector urbano, especialmente en Buenos Aires y otras ciudades, como consecuencia del desarrollo de la infraestructura y de las actividades terciarias y de la paulatina ampliación del mercado interno, fue un polo de atracción para el inmigrante aunque no coincidiera con los objetivos iniciales de la política inmigratoria. Esto contribuyó, entre otras razones, a que la población urbana creciera a un ritmo más sostenido que la rural y, hacia 1914, llegara a superarla con cierta amplitud.

Los censos nacionales de 1869, 1895 y 1914 permiten apreciar los cambios producidos en la estructura de la población argentina como resultado del proceso inmigratorio y del desarrollo económico en esos años.

(60) Ashworth, William, *Breve historia de la economía internacional desde 1850*, México, 1978, págs. 233 y 234; Gaignard, R., (1989), pág. 305, y Geller, Lucio, "El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable", en Giménez Zapiola, Marcos, *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, 1975, pág. 195.

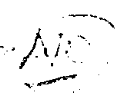
Censo	Argentinos	%	Extranjeros	%	Pob. rural	%	Pob. urbana	%	Total
1869	1.526.734	87,9	210.292	12,1	1.164.026	67,0	573.000	33,0	1.737.026
1895	2.950.384	74,6	1.004.527	25,4	2.294.000	58,0	1.661.000	42,0	3.954.911
1914	5.527.285	70,2	2.357.952	29,8	3.312.000	42,0	4.573.000	58,0	7.885.237

Elaboración propia.
Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 1,13. Estructura de la población.

En primer lugar, se observa un crecimiento notable de la población, que se multiplica por más de 4,5 en 35 años. La proporción de extranjeros también se eleva, hasta aproximarse a la tercera parte de la población total. Por último, siendo la Argentina un país agropecuario, desde principios de siglo su población era ya eminentemente urbana, hecho que reflejaba el crecimiento de las actividades secundarias y terciarias complementarias al modelo agroexportador, pero también el carácter "tierra-intensivo" de la producción agrícola y su débil contribución en la generación de empleo.

1.8. LA SITUACION SOCIAL



1.8.1. Las condiciones de vida

La evolución de las condiciones de vida en el período del "modelo agroexportador" reconoció matices extraordinariamente disímiles. Es cierto que su análisis resulta dificultoso desde el punto de vista cuantitativo, pues, a pesar de los profundos cambios ocurridos en los 25 años que precedieron a la Primera Guerra Mundial, como señaló Alejandro Bunge, "la información ha sido pobre, y muy escaso el interés en poseerla y en fundar en ella la acción dirigente" ([61]). De allí que los escasos datos no permitan una reconstrucción precisa de aspectos tales como la distribución funcional del ingreso y alimenten controversias sobre la evolución de algunas de las principales variables, como el poder de compra de los salarios. Sin embargo, es posible delinear algunos rasgos esenciales por medio de indicadores indirectos o de elementos de juicio cualitativos. La ausencia de datos fidedignos sobre la distribución del ingreso puede ser reemplazada parcialmente, por ejemplo, tomando en consideración las diferencias en los tipos de viviendas de los diversos estratos de la población.

(61) Bunge, Alejandro, *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, 1984, pág. 17. La edición original es de 1940.

Esos indicadores indirectos sugieren la existencia de una marcada polarización en la apropiación de la riqueza creada anualmente. Los propietarios terratenientes y quienes controlaban el comercio exterior lograron incrementar de manera notable su riqueza, hecho que se puso de manifiesto en el proceso de concentración de la tierra en muy pocas manos, en la construcción de amplios palacetes o en las excentricidades a la hora del turismo. Como narra FERNS, "en los centros de placer europeos la palabra *argentino* se convirtió en sinónimo de riqueza y lujo. Los grandes palacios de la aristocracia en torno a la Plaza San Martín, en Buenos Aires y los *petits hotels* del Barrio Norte rivalizaban con las residencias urbanas de la aristocracia inglesa. Los magnates alquilaban para su uso particular vagones de ferrocarril y hasta trenes enteros para transportar a sus familias y servidumbres de sus mansiones urbanas a sus residencias de veraneo. Un estanciero se llevó consigo vacas lecheras a Europa para asegurarse de que sus hijos tuvieran buena leche para beber durante el viaje" (62).

Como señala un autor, miembro de una familia aristocrática de la época y conocedor de ese mundo: "el fomento y el desarrollo desenfrenado de los negocios, de los capitales, de las obras públicas, de las concesiones, de los valores reales o ficticios y de la especulación engendraron una irresistible ola de agio en todos los terrenos, de tal suerte que convirtió al país en una inmensa casa de juego. Ello trajo como consecuencia la corrupción, el despilfarro, el afán del oro, la riqueza fácil y el lujo improvisado que dio lugar al tipo denominado *rastacuero*, en su acepción de rico que deslumbraba en Europa con sus dilapidaciones y la exhibición de su fortuna tan rápidamente adquirida como gastada. Esa embriaguez corruptora se extendía a todos los terrenos, públicos y privados, administrativos, comerciales y particulares. Los excesos suntuarios llegaban a su extensión máxima en joyas, en coches tirados por los famosos caballos rusos, en muebles, en palacetes, en objetos de arte de dudoso gusto que convertían las nuevas moradas en bazares heterogéneos" (63).

Si existen pocas discrepancias sobre las condiciones de vida de los estratos más altos, las de los sectores populares resultan más controvertidas. Sobre este punto, FERNS sostiene que una parte de la riqueza se filtraba hacia las capas inferiores de los principales centros urbanos como Buenos Aires y Rosario, donde los sectores populares habrían estado bien alimentados, decentemente vestidos y educados hasta cierto grado (64). El autor no aborda lo que ocurría en el interior, pero al tomar a dichas ciudades como casos específicos deja entrever profundos desequilibrios regionales en la calidad de vida. Sin embargo, otros autores, como

(62) FERNS, H. S., *La Argentina*, Buenos Aires, 1983, pág. 155.

(63) IBARGUREN, CARLOS, *La historia que he vivido*, Buenos Aires, 1999, pág. 85.

(64) FERNS, H. S. (1983), págs. 155 y 156.

PANETTIERI, sostienen que el vertiginoso aumento de las poblaciones y el desarrollo urbano impulsados por la inmigración produjeron en las principales ciudades un considerable aumento de la mano de obra disponible, lo que originó una paga baja y condiciones de trabajo precarias y extenuantes (65).

Las alternativas del ciclo económico condicionaron el nivel de los trabajadores urbanos de Buenos Aires. PANETTIERI sostiene que "a partir de mediados de los años '80 comienza un largo período de deterioro del salario real, como consecuencia de la inflación creciente y los efectos de la crisis de 1890, situación que se prolonga hasta promediar la última década del siglo". Entre 1885 y 1891, "el salario real del obrero experimentó una reducción del 54 %". Desde 1896, superados los últimos efectos de la crisis de 1890, los salarios parecen haber repuntado hasta 1899. Entre este año y 1903, la carestía volvió a deteriorar el nivel de vida de los trabajadores. Un importante incremento de la demanda de mano de obra favoreció un aumento general de salarios entre 1904 y 1906. "Pero en los años siguientes, y hasta 1914, se produjo una constante y considerable aceleración en los precios y alquileres que anuló las mejoras logradas en los años anteriores". Frente a estas circunstancias, las familias trabajadoras, según señalaban estudios del Departamento Nacional del Trabajo en 1908, recurrían al trabajo de mujeres y niños y a la industria a domicilio como recursos para suplementar sus magros ingresos y equilibrar sus presupuestos (66). Para el período que transcurre entre 1886 y 1896, también JUAN ALVAREZ advierte un notorio descenso de los salarios reales, atribuido fundamentalmente a la depreciación de la moneda. Sostiene que los precios se ajustaban a una velocidad mayor que los salarios a la desvalorización del peso frente al oro, tendencia reforzada por la especulación de los comerciantes. Así, aunque el salario nominal subió de $ 2,80 a $ 4,35 entre 1886 y 1896, el salario real descendió en dicho período de $ 2 a $ 1,47, encontrando su punto más bajo en $ 1,13 para 1894. Dado que para el primer año la depreciación ya había comenzado, ALVAREZ supone que la disminución del salario habría sido aún más pronunciada (67).

Los análisis de CORTES CONDE sobre la evolución de los salarios arribaron a otras conclusiones. Durante el periodo 1883-1911 se produjo —según él— un incremento de los salarios reales del 1,4 % anual que benefició tanto a los trabajadores urbanos no calificados como a los rurales. Con el fin de ponderar los efectos de la inconvertibilidad monetaria sobre los salarios, el autor dividió el período estudiado en dos subperíodos. Entre 1883 y 1899, los salarios reales de ambas categorías de trabajadores se incrementaron a una tasa anual del 2,6 %. En cambio, entre 1901 y 1912, los salarios iniciaron una declinación que se prolongó

(65) PANETTIERI, JOSE, *Las primeras leyes obreras*, Buenos Aires, 1984, pág. 7.

(66) PANETTIERI, JOSE, *Argentina: historia de un país periférico, 1860-1914*, Buenos Aires, 1986, págs. 187-191.

(67) ALVAREZ, JUAN, *Las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, 1984, págs. 113-116. La edición original es de 1910.

hasta 1909 para recuperarse entre 1910 y 1912. No obstante, en este subperíodo los salarios reales por hora crecieron a una tasa anual del 0,9 %. Para explicar las mejoras producidas en el primer subperíodo, el autor sostiene que, pese a la depreciación de la moneda y la fuerte emisión monetaria, "los precios subieron menos que en el otro (subperíodo) en el que existió estabilidad monetaria". Los precios de los artículos de consumo, principalmente los alimentos, no sólo dependían de las oscilaciones de la tasa de cambio, sino que también estaban influidos por los precios internacionales. Asimismo, el autor menciona otros factores de no menor importancia para el comportamiento de los salarios. Mientras que en el primer subperíodo, a partir de 1890, se produjo una caída del flujo anual de inmigrantes que redujo su incidencia sobre la oferta de trabajo, en el segundo, el número de inmigrantes creció sustancialmente. Además, la rápida expansión del área cultivada entre 1880 y 1900 permitió la absorción de gran cantidad de mano de obra, mientras que a partir de 1900 la expansión de cultivos se mantuvo, pero a un ritmo decreciente. Finalmente, también los alquileres tuvieron su incidencia sobre los salarios: descendieron en los años '90 y experimentaron una fuerte alza a partir de 1907 ([68]).

Los alquileres constituyeron un rubro de incidencia considerable en el presupuesto obrero. El crecimiento poblacional y el masivo asentamiento de los inmigrantes en la ciudad de Buenos Aires provocaron un desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas populares. Esto determinó que propietarios e intermediarios impulsaran el aumento de los alquileres, destacándose la duplicación de los alquileres, producida entre 1904 y 1912 y señalada por el Anuario del Departamento de Trabajo. Esta circunstancia motivó, en 1907, una insólita huelga de inquilinos que iniciada en la Capital Federal se extendió al interior del país, en reclamo de una rebaja sustancial de los alquileres y de la mejora de las condiciones higiénicas de los inmuebles.

El problema habitacional tuvo otro aspecto que impactó negativamente sobre las condiciones de vida de los sectores populares urbanos. Las casas de inquilinato o conventillos pasaron a ser las viviendas de muchos inmigrantes extranjeros, de migrantes nacionales, artesanos, pequeños comerciantes y vendedores ambulantes. También de personas dedicadas a actividades económicas, más o menos marginales, y de un alto porcentaje de asalariados manuales. Alojados en aquellos viejos inmuebles, estos habitantes, según una descripción del ministro Eduardo Wilde, sobrevivían hacinados en cuartos que, además de dormitorio para las familias, eran "comedor, cocina y despensa, patio para que jueguen los niños y sitio donde se depositan excrementos, a lo menos temporalmente, depósito de basura, almacén de ropa sucia y limpia, si lo hay; morada del perro y del gato, depósito de agua, almacén de combustibles; sitio donde arde de noche un candil,

(68) Cortés Conde, Roberto, *El progreso argentino, 1880-1914*, Buenos Aires, 1979, págs. 237-240.

una vela o una lámpara; en fin, cada cuarto de éstos es un pandemónium donde respiran, contra todas las prescripciones higiénicas, contra las leyes del sentido común y del buen gusto y hasta contra las exigencias del organismo mismo, cuatro, cinco o más personas" ([69]).

Año	Cantidad de conventillos	Habitantes de la Capital Federal	Residentes en conventillos	Porcentaje s/poblac. urbana
1880	1.770	286.700	51.915	18,1
1883	1.868	346.500	64.156	18,5
1887	2.835	437.875	116.160	26,5
1904	2.462	950.891	138.188	14,5

Fuente: cuadro elaborado por Sergio Bagu, a partir de censos municipales, de estadísticas municipales y del texto de Nicolas Besio Moreno, *Buenos Aires, puerto del Río de la Plata, capital de la Argentina*, Buenos Aires, 1939.

Cuadro 1,14. Población de la Capital Federal residente en conventillos.

En la zona rural pampeana, el efecto del sistema de arrendamiento condicionó las posibilidades de ascenso social de los inmigrantes. Taylor señaló que en los primeros tiempos "el nuevo inmigrante no podía pasar a ser propietario inmediatamente, a no ser que hubiera traído consigo un capital considerable. Fueron muy pocos los casos en que pudo pasar del *status* de peón al de propietario, si bien cierto número de inmigrantes le declararon a este autor que ésa era su intención cuando recién llegaron al país". Esa obturación del camino hacia la propiedad se tradujo en el aspecto donde fue notoria la mayor carencia en la vida rural argentina: la vivienda. Ello se debía, en las zonas agrícolas, "a la corta duración de los contratos de arrendamiento... Al arrendatario se le exige que construya su propia casa y, como no se le asegura más de cinco años de ocupación, no construye una buena vivienda, aunque su situación financiera se lo permita. Al final de su período de arrendamiento, tiene tan sólo tres opciones: venderle la casa al arrendatario que lo sucede, trasladarla o abandonarla. Por lo tanto, la construye de adobe con techo de paja o zinc" ([70]). Scobie complementa esta descripción indicando que: "El interior del hogar del agricultor era un reflejo más amplio aun de su vida inestable... Unas pocas sillas o bancos hechos a mano servían de asientos y por lo general la casa podía jactarse de tener una mesa. Los lechos estaban compuestos de un montículo

(69) Panettieri, J. (1986), pág. 183.

(70) Taylor, Carl, "Propiedad y distribución de la tierra", en Rapoport, Mario (comp.), *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1988, págs. 241-244.

de cueros de ovejas y poncho apilados en un rincón, y a veces, como artículo de lujo, una cama para el chacarero y su esposa. A pesar del frío y la humedad del invierno, se desconocía la chimenea o la calefacción... La iluminación era igualmente rara... Las instalaciones sanitarias eran desconocidas" (71).

El precio de los arrendamientos constituyó otro problema para los agricultores. Se agudizó cuando la modalidad de agricultura extensiva alcanzó sus límites en las proximidades de la Primera Guerra Mundial y no fue posible incorporar nuevas tierras para explotar. Entonces, para proteger su nivel de beneficios, el terrateniente, en lugar de intensificar la explotación mediante mayores inversiones prefirió resarcirse "realizando sucesivos aumentos en los precios de los arrendamientos". La reacción de los arrendatarios se manifestó, en 1912, en el conflicto agrario denominado "el Grito de Alcorta". Los agricultores pidieron la unificación del precio de los arrendamientos y se negaron a roturar los campos en un movimiento que se extendió desde el sur de Santa Fe hasta el norte y el oeste de Buenos Aires. A lo largo del conflicto, las demandas de los arrendatarios se ampliaron, poniendo en evidencia las características del sistema de arrendamiento: reclamaron la prolongación de la duración de los contratos y la rebaja de los arrendamientos en dinero y de los porcentajes abonados por los aparceros, reivindicaron el derecho para criar animales domésticos y dedicar una parte del predio al pastoreo, la libertad para contratar seguros y maquinarias con quien se creyera conveniente y la posibilidad de transferir el contrato de arrendamiento a quien se quisiera (72).

En cuanto a los salarios de los peones rurales, BIALET MASSE documentó su caída hacia 1904. En su informe al ministro del Interior JOAQUIN V. GONZALEZ señaló: "Los jornales locos que antes se pagaban en las cosechas al peón, hasta 6, 7 y 8 pesos diarios, se han reducido a 3,50 y la comida, y no hay duda alguna de que antes de dos años se reducirán a 2,50 o 3, y como esos trabajos no duran más de cuatro meses, el golondrina no vendrá al interior, donde no podrá economizar lo suficiente para su viaje de ida y vuelta; y además el clima lo imposibilita para ir a Santa Fe y Córdoba, San Luis y Mendoza, al Norte" (73).

Las condiciones laborales de los trabajadores, especialmente en ciertas zonas del interior del país, eran, en verdad, muy precarias. Un estudio realizado por el Departamento Nacional del Trabajo en 1913 revelaba las características casi feudales del trabajo en los ingenios azucareros. El reclutamiento de mano de obra indígena se hacía a través de contratos leoninos que los indios, carentes de instrucción, firmaban conforme a previos entendimientos verbales con los que los

(71) SCOBIE, JAMES, *Revolución en las pampas, 1860-1910*, Buenos Aires, 1968, pág. 86.

(72) Cf. KUSNIR DE WINKLER, LILIANA, "Los forjadores del cereal", en *Historia integral argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1980, págs. 152-155.

(73) BIALET MASSE, JUAN, *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas a comienzos del siglo*, tomo I, Buenos Aires, 1985.

reclutaban. Los salarios, inferiores a los de un trabajador urbano, se abonaban con vales que debían cambiarse por productos que vendían en el almacén de la propia empresa. BIALET MASSE, en el informe arriba mencionado, describió situaciones similares en los obrajes del nordeste del país, en las fábricas de tanino y en los yerbatales del Paraná, y concluía señalando que "desde Santa Fe a Jujuy, el almacén o proveeduría y el crédito al obrero sobre su salario, son las armas que esgrime la explotación para estrujarle, sin reparar en fomentar vicios... manteniéndolo en un estado de embrutecimiento y de degeneración física y moral que constituye un peligro público" (74).

Esto no implica que con el tiempo, especialmente para los inmigrantes que venían de Europa, las condiciones de vida y de trabajo mejoraran y se produjeran fenómenos de movilidad social ascendente, como en otras naciones en desarrollo en condiciones similares a la Argentina de la época. Pero, al mismo tiempo, se mantuvieron por muchos años condiciones de desigualdad y pobreza en gran cantidad de regiones del país, que tenían que ver con factores institucionales y sociales difíciles de cambiar.

1,8,2. El Estado, el movimiento obrero y las corrientes ideológicas

Las organizaciones que antecedieron al movimiento obrero argentino se conformaron con artesanos y trabajadores de origen inmigratorio. Localizadas en las ciudades del Litoral, particularmente en Buenos Aires, se constituyeron sobre la base de los principales oficios artesanales y con propósitos mutualistas. Entre los obstáculos que el movimiento obrero debió superar para lograr su conformación se destacaron las diferencias étnico-culturales entre los trabajadores, la falta de compromiso de los trabajadores extranjeros con la realidad argentina y las expectativas de ascenso individual que frustraban las posibilidades de formas de organización solidarias.

Por otra parte, el carácter fundamental de las actividades agropecuarias, con su fuerte demanda de mano de obra estacional, afectaba a todos los sectores de la economía, provocando fluctuaciones en el mercado laboral. Muchos trabajadores de la ciudad, no solamente los no calificados, se desplazaron hacia el campo durante las cosechas. Esto provocó la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores y la escasa calificación de la mano de obra.

Hacia fines del siglo XIX se distinguían, de una manera general, dos categorías de trabajadores. Por un lado, se encontraban los asalariados ocupados en las pequeñas fábricas y talleres, en el transporte, en las empresas de construcción, y en el comercio mediano y grande. Sus condiciones de trabajo y remuneraciones

(74) BIALET MASSE (1985).

tendían a fijarse conforme a la oferta y la demanda del mercado laboral y a los niveles de productividad. Dados el retraso y la debilidad del desarrollo de la industria moderna, le correspondió a los trabajadores de los servicios —particularmente del transporte— un papel relevante en la estructuración del movimiento obrero.

Por otro lado, aunque con características muy distintas entre ellos, había también trabajadores autónomos, empleados del servicio doméstico y estatales, que estaban sujetos a condiciones de contratación y remuneraciones que respondían a una dinámica diferente de la del otro sector de asalariados (75).

Durante la década de 1880, aparecieron las primeras agrupaciones o sociedades que reflejaban la resistencia de los trabajadores al sistema, al tiempo que lentamente se multiplicaban los conflictos. A partir de 1887 se incrementó el número de huelgas, teniendo las primeras como objetivo principal el aumento de salarios, pero luego los reclamos se orientaron al logro de la reducción de la jornada laboral. No obstante, muchas medidas de fuerza desarrollaron ambos reclamos y, además de la huelga, los trabajadores comenzaron a peticionar a los poderes públicos.

En junio de 1890, el Comité Internacional Obrero elevó una solicitud al Congreso Nacional. Pedía la limitación de la jornada laboral a un máximo de ocho horas para los adultos; la prohibición del trabajo de los menores de 14 años; la abolición del trabajo nocturno, especialmente para mujeres y menores; la prohibición de ciertas industrias y sistemas de fabricación perjudiciales para la salud de los trabajadores; la prohibición del trabajo a destajo; la implementación del seguro obligatorio para los accidentes laborales; la creación de tribunales especiales para arbitrar en los diferendos entre patrones y obreros, y otras medidas similares. No obstante, la crisis de 1890, al provocar desocupación, emigración de trabajadores extranjeros, una aguda degradación de los salarios reales y el deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores, produjo una disminución momentánea de la protesta obrera.

La evolución organizativa de los asalariados estuvo acompañada por la actividad de las corrientes políticas e ideológicas. Fueron grupos socialistas los primeros en intentar la federación de varias sociedades de oficios en una central obrera. La Federación de Trabajadores de la República Argentina, gestada en enero de 1891, no pudo resistir la oposición de los anarquistas y la inmovilidad que sucedió a la crisis del '90, por lo que se disolvió pocos años después.

La Federación publicó *El Obrero*, periódico desde donde se intentó el primer análisis socialista de la realidad argentina. En mayo de 1894, comenzó a publicarse *La Vanguardia*, asumiendo la defensa de la clase trabajadora, pasando a constituirse, al año siguiente, en órgano central del Partido Socialista.

(75) Cf. Bilsky, Edgardo, *La FORA y el movimiento obrero, 1900-1910*, Buenos Aires, 1985.

Reproduciendo la pugna ideológica que, desde hacía años, se desarrollaba en Europa, los anarquistas enfrentaron a los socialistas por la dirección del movimiento obrero. Su prédica no pudo ser contrarrestada por los socialistas determinando la prevalencia anarquista en las primeras luchas sociales de la Argentina.

Algunas condiciones particulares de nuestro país favorecieron la notable difusión del anarquismo. Matsushita destacó las siguientes:

- El hecho de que los componentes más numerosos de los sectores trabajadores eran inmigrantes provenientes de Italia y España, donde ya habían recibido la influencia anarquista.
- La situación en que se encontraban los obreros inmigrantes no era tan promisoria como lo prometían las compañías de inmigración. En especial después de la crisis de 1890 y el ciclo económico recesivo, la condición de los inmigrantes sufrió un gran deterioro.
- Los inmigrantes estaban marginados de la política ya que, si no se nacionalizaban, no tenían derecho a votar. En consecuencia, el único recurso al que podían recurrir era la acción directa propugnada por los anarquistas. Puede suponerse que, dado que esta marginalidad y la miseria eran comunes a muchos trabajadores nativos, también éstos fueron atraídos por el anarquismo.
- El desarrollo precario de la industria nacional, caracterizada por la preeminencia del sector artesanal, favoreció la extensión del anarquismo. En general, la prédica anarquista atraía más a los trabajadores artesanales que a los industriales (76).

En contraste con los socialistas que propugnaban la acción política por la vía electoral y parlamentaria, los anarquistas, atendiendo a las condiciones descriptas, se orientaron hacia enfrentamientos sociales de envergadura y de suma violencia. Su preferencia por la acción directa ponía énfasis en la huelga general como método de lucha de los sindicatos.

El período que se extendió entre 1900 y 1910 se caracterizó por una fuerte conflictividad. La sindicalización se expandió acompañada por conflictos y huelgas generales. Sobre la base de la mano de obra concentrada en talleres medianos y pequeños, con un porcentaje considerable de obreros con cierta calificación y, fundamentalmente, de los trabajadores del sector del transporte, surgió un movimiento obrero activo y dinámico, que se proyectó a nivel nacional. Con esta característica surgieron dos centrales obreras: la anarquista Federación Obrera Argentina —FOA— (creada en 1901, y denominada FORA en 1904) y la socialista Unión General de Trabajadores (UGT) en 1902. La FORA se transformó en la central más dinámica y activa del período. A su prédica antiestatista y apoliticista añadió el impulso a las prácticas de acción directa que caracterizaron al movimiento obrero durante buena parte de su historia.

(76) Cf. Matsushita, Hiroschi, *Movimiento obrero argentino, 1930-1945*, Buenos Aires, 1983.

Entre 1902 y 1910 se produjeron siete huelgas generales e importantes manifestaciones callejeras. El paro de mayor duración tuvo lugar en mayo de 1909 y su detonante fue el ataque sorpresivo de la policía a una columna obrera que conmemoraba el 1º de mayo. Ocho obreros fallecieron y cuarenta resultaron heridos. La respuesta de ambas centrales obreras fue un llamado a la huelga general que se prolongó durante una semana (77).

Meses después, un joven obrero anarquista asesinó al Jefe de Policía, Ramón L. Falcón. Como en otras oportunidades durante el período, el gobierno decretó el estado de sitio. Durante dos meses se detuvieron y deportaron numerosos dirigentes obreros; se clausuraron locales gremiales y se impidió la edición y circulación de la prensa obrera.

En enero de 1910, se reanudó la agitación sindical. El creciente número de huelgas amenazó paralizar las obras de preparación de los festejos del Centenario de la Revolución de Mayo. El movimiento social alcanzó en esos días el máximo nivel de agitación de toda la década. Antes de la declaración de otra huelga general, el gobierno estableció el estado de sitio. Por su parte, grupos parapoliciales, compuestos por miembros de las clases altas y medias, asaltaron las instituciones obreras. La represión se prolongó durante varios meses, descabezando al movimiento. A partir de entonces, el anarquismo perdió su papel hegemónico sobre el movimiento obrero y la organización sindical se debilitó.

El socialismo fue la otra vertiente ideológica que influyó en el movimiento obrero. Más moderado que el anarquismo, desde sus comienzos repudió la huelga general como estrategia sistemática del anarquismo, denunciando su aventurerismo revolucionario. Propuso como alternativa la constitución de organizaciones obreras fuertes, estables, con un funcionamiento orgánico, mejor pautado y menos laxo que el típico de los sindicatos anarquistas. En lo político, fomentó la participación electoral de los argentinos y la naturalización de los extranjeros con el mismo objetivo. En lo económico, propuso la organización de cooperativas. Y en lo social, desarrolló el mutualismo y la educación del adulto y del menor, transmitiendo su fe en la ciencia y la moral. A través de la UGT, el socialismo logró su hegemonía sobre una fracción importante del movimiento obrero, compuesta por una mayoría de trabajadores insertos en actividades ligadas a los servicios.

Un éxito político provocó un debate en el interior del socialismo. Con motivo de ser elegido Alfredo L. Palacios —en 1904— diputado por la Capital Federal, varios militantes y un sector de la dirección partidaria subrayaron el valor del sindicato como embrión de la sociedad futura y postularon que la actividad revolucionaria debía desplegarse dentro del mismo, cuestionando la estrategia parlamentarista del ala liderada por Juan B. Justo. Los críticos fueron expulsados en 1906, formando una nueva corriente ideológica dentro del movimiento obrero: el sindicalismo revolucionario. Adhirieron a los métodos de acción directa y a la

(77) Cf. Godio, Julio, *El movimiento obrero argentino (1870-1910)*, Buenos Aires, 1987.

huelga general como método de lucha gremial. A fines de 1906, desplazaron a los socialistas de la dirección de la UGT, adoptando una actitud neutral frente a los partidos políticos y aproximándose, en un principio, a la posición anarquista. Hacia fines de la década, esta corriente adquirió gran ascendiente entre los trabajadores. Creó una nueva central obrera en 1909, la Confederación Obrera Regional Argentina, dentro de la cual se disolvió la UGT. Aun afectada por los sucesos del Centenario, a diferencia de la FORA esta central obrera pudo conservar una estructura organizada.

Frente a la conflictividad social del período 1900-1910, la política del Estado fue oscilante. Por un lado, limitó sus intervenciones a un control del movimiento social y a la represión de sus manifestaciones más extremas; por otro, reviendo su postura abstencionista, intervino en los conflictos laborales, reglamentando la vida de los sindicatos, sus derechos y obligaciones.

La actividad huelguística también fue combatida por el gobierno mediante la represión legal. Las huelgas en 1902 (estibadores en Rosario, ferroviarios en Bahía Blanca, tranviarios y portuarios en Buenos Aires y peones del Mercado Central de Frutos de Avellaneda) culminaron con una declaración de huelga general que estuvo a punto de paralizar el comercio de exportación. El gobierno logró, precipitadamente, que el Senado aprobara la Ley de Residencia el 22 de noviembre de ese año, sobre la base de un proyecto del senador Miguel Cané de 1899. La ley autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar a todo extranjero cuya conducta fuera considerada peligrosa para la seguridad nacional o el orden público. Dos días después, el gobierno decretó el estado de sitio. La policía expulsó de inmediato a once italianos y diez españoles, quienes fueron embarcados hacia Génova y Barcelona, respectivamente. Sin embargo, la ley no logró solucionar la conflictividad social y debió recurrirse, a menudo, a la declaración del estado de sitio cuando se enfrentaron trabajadores y la policía, ya sea durante las huelgas o con motivo de la celebración del 1º de mayo.

La grave tensión social del año del Centenario culminó, el 26 de junio de 1910, con el estallido de una bomba durante una función de ópera en el Teatro Colón. Al día siguiente, la Cámara de Diputados debatió y aprobó la Ley de Defensa Social, sancionada por el Senado el 28 de junio. La ley prohibía el ingreso al país de aquellos extranjeros que hubieran cumplido condenas por delitos comunes, de los anarquistas y de quienes preconizaran el ataque por medios violentos contra los funcionarios públicos, los gobiernos en general o las instituciones de la sociedad. Además prohibía la existencia de toda asociación que tuviera como objeto la propagación de las doctrinas anarquistas y regulaba el derecho de reunión. Finalmente, penaba la apología del delito y el uso de explosivos, con penas que iban desde los seis años de prisión hasta la pena de muerte. A juicio de Zimmermann, la ley resultó ser un instrumento efectivo para la represión del anarquismo (78).

(78) Cf. Zimmermann, Eduardo A., *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, 1995.

Junto a esta política de represión del anarquismo y, en menor medida, del socialismo, sectores del gobierno impulsaron la creación de una legislación acorde con las nuevas relaciones entre empresarios y asalariados. El 6 de mayo de 1904, JOAQUIN V. GONZALEZ, ministro del Interior en las postrimerías del segundo mandato de ROCA, presentó al Congreso un proyecto de Código Nacional del Trabajo. En la fundamentación del mismo, GONZALEZ sostenía que el objetivo del proyecto era "eliminar, en lo posible, las causas de las agitaciones que se notan cada día más crecientes en el seno de aquellos gremios, cuyo aumento y organización, paralelos con el desarrollo de nuestras industrias, del tráfico comercial interior e internacional y de los grandes centros urbanos, donde se acumulan las fuerzas fabriles y se producen los fenómenos de la vida colectiva, hacen cada vez más necesario que el legislador les preste una atención más profunda y busque soluciones definitivas a las cuestiones de Estado que con ella se vinculan" (79).

El proyecto contemplaba algunas de las principales demandas del sector laboral. Instituía el contrato de trabajo, sus formalidades, el salario y las condiciones de pago, las responsabilidades de las partes, su duración y extensión. Establecía la obligación empresaria de indemnizar los accidentes de trabajo. Implantaba la jornada laboral de 8 horas (semana laboral de 48 horas para los adultos y de 44 horas para los menores de entre 16 y 18 años). Fijaba el descanso dominical; regulaba las condiciones laborales de mujeres y menores, y de seguridad e higiene en los lugares de trabajo. Disponía la creación de la Junta Nacional del Trabajo, dependiente del Ministerio del Interior y con jurisdicción en la Capital Federal, para asesorar al gobierno en materia laboral, recopilar estadísticas y estudios y con poderes para inspeccionar a los establecimientos sometidos a su jurisdicción. También se creaban los Tribunales de Conciliación y Arbitraje para dirimir controversias derivadas del contrato de trabajo, inspirados en instituciones similares establecidas en Australia y los Estados Unidos.

Pero las disposiciones referidas a las asociaciones profesionales fueron rechazadas por las organizaciones obreras. El proyecto establecía que la personería jurídica se otorgaría sólo a aquellas sociedades que no tuvieran fines contrarios a las leyes o la Constitución y que no negaran a los trabajadores la libertad de contratar y de trabajar. El título respectivo del proyecto facultaba al Poder Ejecutivo a disolver toda asociación que incurriera en el delito de rebelión, alzamiento contra las leyes, alteración de la paz y el orden público. Tanto la FORA como la UGT repudiaron el proyecto. Y, en definitiva, el primer intento serio de legislación laboral no fue aprobado en el Congreso.

Igualmente, los empresarios industriales objetaron el proyecto. En un memorándum, dirigido a la Cámara de Diputados en 1905, la Unión Industrial Argentina proponía como alternativa la formación de una comisión de industriales y obreros para estudiar la sanción de proyectos sobre accidentes de trabajo, sobre la ocupación de mujeres y niños, seguridad e higiene y reglamentación de las

(79) Citado en PANETTIERI, JOSE, *Los trabajadores*, Buenos Aires, 1982, págs. 161 y 162.

sociedades obreras. La UIA argumentaba que la industria local no podía afrontar los costos adicionales que imponía la legislación propuesta y que su sanción colocaría a dichas industrias en inferioridad de condiciones frente a la producción extranjera.

El fracaso del intento de codificar las relaciones laborales en el país dio paso al desarrollo, menos ambicioso, de nueva legislación social. En 1905, impulsada por una propuesta del diputado ALFREDO PALACIOS, se logró la sanción de la ley de descanso dominical, aunque el beneficio quedaba limitado al ámbito capitalino. Una vez más, la UIA, si bien no se oponía al descanso hebdomadario, cuestionó la obligación de pagar los jornales el día de descanso.

En junio de 1906, PALACIOS presentó un proyecto de regulación del trabajo de mujeres y niños, pero recién a mediados de 1907 se inició su tratamiento en la Cámara de Diputados. La ley finalmente sancionada, procurando la protección de la salud, la seguridad, la instrucción y la moralidad de los menores y de las mujeres, establecía, entre otras disposiciones, que los menores de 16 años no trabajarían más de 8 horas por día, ni más de 48 horas semanales; prohibía el trabajo de éstos en horarios nocturnos y determinaba que las obreras podrían dejar de concurrir a sus lugares de trabajo hasta los treinta días después del alumbramiento, debiendo, entretanto, conservársele el puesto.

Cabe señalar que el cumplimiento de esta ley, como el de otras normas laborales, dejó mucho que desear. Los propios organismos oficiales denunciaron en repetidas oportunidades su incumplimiento como, asimismo, la inacción de los organismos de inspección encargados de verificarlo.

La conflictividad social de la primera década quedó clausurada hacia 1912. Al agotarse la coyuntura económica favorable, se generó un excedente de mano de obra que presionó sobre el movimiento obrero y sus posibilidades reivindicativas. La crisis económica, iniciada en 1913, como consecuencia de la declinación de las exportaciones y la caída de la construcción provocada por el cese de los préstamos y las inversiones extranjeras, se tradujo en un abrupto crecimiento de la desocupación. El estallido de la Primera Guerra Mundial acentuó los efectos de la crisis, lo que llevó al gobierno a publicar dos informes sobre la evolución del desempleo en la Argentina.

Elaborados por ALEJANDRO BUNGE, director de Estadísticas de la Dirección Nacional de Trabajo, los informes señalaban el impacto negativo sobre la ocupación. El principal fue atribuido, fundamentalmente, al descenso de la actividad en la industria de la construcción. Por otra parte, BUNGE puntualizó la deficiente estructura de distribución de la mano de obra, característica del modelo agroexportador. Existía una oferta excesiva de mano de obra por lo que aconsejaba la creación de mecanismos estatales que regularan la distribución de la misma. Además recomendaba una selección restrictiva de la inmigración (80).

(80) Cf. BUNGE, A. (1984).

Año	Ocupados	Desocupados	Porcentaje de desocupados s/total de obreros
1912	2.123.166	116.000	5,1
1913	2.152.184	156.304	6,7
1914	2.009.671	321.090	13,7
1915	1.983.271	338.580	14,5
Fuente: *Revista de Economía Argentina*. N° 7, enero de 1919.			

Cuadro 1,15. Desocupación obrera en la Argentina.

El gobierno, con criterio asistencialista, trató de atender las necesidades de los desocupados. Mediante dos decretos de agosto de 1914, formó una comisión de socorros que coordinaba la acción de las instituciones de caridad y que sería dirigida por la presidenta de la Sociedad Nacional de Beneficencia. Asimismo, se ordenó a la Dirección de Inmigración que proveyera transitoriamente de alojamiento y manutención a los desempleados sin medios de subsistencia, certificados por la comisión de socorros. Por su parte, la Municipalidad de Buenos Aires estableció "cocinas populares", donde se servían 8.500 comidas diarias, con la contribución de particulares y gremios. No obstante estos cambios de actitud del Estado hacia los trabajadores, perceptibles desde principios de siglo, la mayoría de las organizaciones obreras no variaron su posición frente al poder público. El apoliticismo y el antiestatismo conservaron su vigencia, caracterizando el ascendente discurso del sindicalismo revolucionario, después del Centenario.

1,9. EL SECTOR AGROPECUARIO

1,9,1. La agricultura

En los cuarenta años que transcurren entre mediados de la década de 1870 y la Primera Guerra Mundial el campo argentino experimentó grandes cambios.

La expansión de la agricultura fue notable. De un país importador de granos y con sólo 580.000 hectáreas sembradas en 1872 pasó a decuplicar esa cantidad en 1900, superando los 6.000.000 de hectáreas, y a aumentarla casi cuatro veces más en 1914, con 22.000.000 [81].

(81) Comité Nacional de Geografía (1942), pág. 203.

El sector ganadero, por su parte, tuvo también, aunque de manera más lenta, transformaciones significativas. En realidad, los cambios en la agricultura estuvieron muy relacionados con la evolución de la ganadería; ambos se condicionaron mutuamente a través de la interacción de los cultivos de alfalfa y la siembra de cereales.

En los años previos a 1880 la producción agrícola era muy escasa y el mercado interno se abastecía importando trigo y otros cereales. Las colonias agrícolas fundadas después de la caída de Rosas, especialmente en la zona central de Santa Fe, tuvieron un pequeño *boom* hacia fines de la década de 1860, gracias a la guerra con el Paraguay, que creó, por las necesidades de abastecimiento del ejército aliado, un mercado muy cercano a ellas; pero luego comenzaron a languidecer. La falta de medios de transporte y su alto costo obligaba a los colonos y agricultores a mantenerse muy cerca del río Paraná; la existencia de zonas dominadas por los indígenas impedía expandir la frontera agrícola-ganadera y creaba una permanente inestabilidad en las áreas de producción; y la mano de obra y el capital eran insuficientes. El insuficiente tamaño de las concesiones agrícolas en las colonias y la mala localización geográfica de algunas de ellas eran otros inconvenientes. Como señala Scobie, las colonias agrícolas de Santa Fe desempeñaron un papel importante para lograr el autoabastecimiento de trigo (todavía hacia mediados de la década del '70 se importaban cereales y harinas), pero fueron otras circunstancias las que permitieron la expansión de la agricultura [82].

La introducción del ferrocarril, la derrota total del "indio" y la llegada masiva de inmigrantes resuelven en parte esos problemas y hacia 1890 el sector agrícola comenzó a crecer aceleradamente. Pero, aun cuando las colonias santafesinas siguieron creciendo en la década de 1880, fueron las necesidades de la actividad ganadera, sobre todo en la provincia de Buenos Aires, las que posibilitaron el *boom* cerealero.

La expansión de la frontera no sólo solucionó el problema de la escasez de tierra, sino que permitió también ampliar el tamaño de las parcelas haciéndolas más rentables, aunque como consecuencia de la interrupción del proceso de colonización, del aumento del precio de la tierra —que entre 1888 y 1911 se incrementó un 130 % en la provincia de Buenos Aires y casi un 340 % en la de Santa Fe— y de la introducción de la agricultura en la zona ganadera —sustentada en la gran propiedad terrateniente— la explotación agrícola típica tendrá como base el arrendamiento.

El ferrocarril disminuyó considerablemente el costo de los fletes, facilitó la movilización de la mano de obra y difundió a lo largo de las vías el cultivo de cereales, en especial del trigo. A su vera fueron apareciendo pueblos y ciudades y obras de infraestructura que facilitaron la comercialización de los granos. El mapa

(82) Scobie, J. (1968), pág. 209.

agrícola-ganadero experimentó grandes cambios al incorporarse a la agricultura zonas hasta entonces marginales o dedicadas exclusivamente a la ganadería, como el oeste y el sur de Buenos Aires, el sur de Córdoba y parte de La Pampa.

Un factor decisivo en este sentido fue la modificación del perfil de la actividad ganadera debido a la acción del frigorífico y al incremento de la exportación de carnes de buena calidad, lo que obligó a mejorar el plantel ganadero y a reemplazar los pastos duros por blandos. Se introdujo así el cultivo de la alfalfa y las tierras comenzaron a dividirse en lotes y a arrendarse para dedicar los campos a la siembra del trigo y del maíz dejándolos luego con alfalfa para el engorde del ganado vacuno.

La estructura de tenencia de la tierra en 1914, de acuerdo con los datos arrojados por el tercer censo nacional, muestra la importancia del arrendamiento en el desarrollo agrícola y su escasa significación en el ganadero, y el peso de los extranjeros en el total de arrendatarios.

Productores	Agricultores		Ganadería		Total	
	Miles	%	miles	%	miles	%
Propietarios	*72,4*	*44*	*66,6*	*59*	*139,0*	*50*
Argentinos	43,0	26	51,1	45	94,1	34
Extranjeros	29,4	18	15,5	14	44,9	16
Arrendatarios	*75,5*	*46*	*30,4*	*27*	*105,9*	*38*
Argentinos	20,9	13	20,1	18	41,0	15
Extranjeros	54,6	33	10,3	9	64,9	23
Totales (*)	*163,1*	*100*	*112,3*	*100*	*275,5*	*100*
Argentinos	70.5	43	83,3	74	153.7	56
Extranjeros	92.6	57	29,1	26	121,7	44

(*) Incluye una categoría que el censo denomina "empleados".
Fuente: *Tercer censo nacional, 1914.*

Cuadro 1,16. Estructura de tenencia de la tierra en 1914 (según nacionalidad y actividad).

Hasta 1890 el aumento de la producción agrícola sólo sirvió casi exclusivamente para cubrir la demanda interna, pero luego dio lugar a la generación de un excedente, y en poco tiempo la Argentina se transformó en una gran exportadora de cereales. Esto no se debió, en lo fundamental, a un incremento de la demanda mundial de alimentos. Incluso, en esa época —mediados de la década del '90— los precios internacionales de los productos agropecuarios estaban en baja (subirían hacia fines de siglo) como consecuencia, entre otros factores, de la incorporación al mercado mundial de nuevos países agrícola-ganaderos. Los bajos costos de producción, logrados por la disminución de los gastos de transporte, la amplia disponibilidad de tierras y las formas predominantes de explotación, basadas en el arrendamiento, hicieron posibles las exportaciones argentinas y las volvieron competitivas. La crisis agrícola europea y la desvalorización del papel moneda jugaron también un papel significativo.

El incremento de la producción y de las exportaciones de trigo y maíz, los dos cereales más importantes, testimonia la magnitud de la expansión agrícola en esos años.

Años	Trigo				Maíz			
	Area Sembrada (hectáreas)	Producción (toneladas)	Rendimientos kg por has sembradas	Exportación (toneladas)	Area Sembrada (hectáreas)	Producción (toneladas)	Rendimientos kg por has sembradas	Exportación (toneladas)
1899-1900	3.250.000	2.766.589	851	2.002.823	1.009.000	1.426.000	1.400	713.248
1900-1901	3.379.749	2.034.438	602	1.006.777	1.255.346	2.510.692	2.000	1.112.290
1901-1902	3.296.066	1.534.405	465	700.679	1.405.796	2.134.165	1.518	1.192.829
1902-1903	3.695.343	2.823.853	764	1.784.155	1,801.644	3.783.452	2.100	02.104.384
1903-1904	4.320.021	3.529.100	834	2.458.007	2.100.000	4.460.000	2.119	2.469.548
1904-1905	4.903.124	4.102.600	837	3.075.081	2.787.040	3.574.153	1.563	2.222.289
1905-1906	5.675.293	3.672.231	647	2.432.271	2.787.300	4.951.000	1.822	2.693.739
1906-1907	5.692.268	4.245.434	746	2.862.943	2.851.300	1.823.000	639	1.276.732
1907-1908	5.759.987	5.238.705	909	3.798.437	2.719.260	3.456.000	1.271	1.711.804
1908-1909	6.063.100	4.250.086	701	2.680.540	2.973.900	4.500.000	1.513	2.273.412
1909-1910	5.836.550	3.565.556	611	2.048.461	3.005.000	4.450.000	1.481	2.621.294
1910-1911	6.253.180	3.974.520	636	2.455.215	3.215.250	703.000	219	135.659
1911-1912	6.897.000	4.523.000	656	2.817.028	3.422.000	7.515.000	2.196	5.480.817
1912-1913	6.918.450	5.100.000	737	2.990.217	3.830.000	4.995.000	1.304	4.508.595
1913-1914	6.573.540	2.850.123	434	1.076.694	4.152.000	6.684.000	1.610	3.856.713
1914-1915	6.261.000	4.604.000	735	2.677.299	4.203.000	8.260.000	1.965	4.018.581

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 1,17. Area sembrada, producción, rendimientos y exportaciones de trigo y maíz (1899-1915).

También es necesario destacar el proceso de mecanización del agro, que, aunque lento en un principio, contribuyó a suplantar la falta de brazos y a aumentar el tamaño de las chacras. Las importaciones de maquinaria agrícola cubrieron esta necesidad ante la carencia de una producción nacional. De 1891 a 1910 entraron al país cerca de 200.000 cosechadoras y más de 11.000 trilladoras.

TOTALES 11.523 199.447

1906-1910 5.887 89.030

1910-1905 2.529 56.174

1896-1800 526 28.063

1891-1895 2.581 26.680

Cosechadoras Trilladores

Fuente: Scobie, James, *Revolución en las pampas, 1860-1910*, Buenos Aires, 1968.

Gráfico 1,2. Importaciones de maquinarias agrícolas (1891-1895 / 1906-1910).

A pesar de que el sector agropecuario incorporó efectivamente una importante dotación de maquinarias, su importancia en los procesos productivos resulta controvertida en la literatura. Para algunos autores, la mecanización fue insuficiente, y la tecnología utilizada, obsoleta. Para otros, en cambio, respondía en forma adecuada a las necesidades de la producción del país. Un análisis más detallado permite afirmar que el marco tecnológico no fue homogéneo.

En primer lugar, la tecnología apuntaba a reemplazar mano de obra, considerada cara y escasa [83]. Por lo tanto, desde ese punto de vista, existió una diferencia en el grado de mecanización entre las actividades que, sin maquinarias, habrían demandado una intensidad de mano de obra mucho mayor y aquellas otras poco intensivas en mano de obra. De allí que los avances en los equipos de roturación y rastrillaje o la tecnificación de la producción pecuaria, por ejemplo, eran más lentos que los destinados a la cosecha [84]. En segundo lugar, existían notables diferencias en la incorporación de tecnología entre los distintos tipos de explotaciones. Las explotaciones familiares, por ejemplo, disponían de una dotación de maquinarias notoriamente inferior a la de los medianos y grandes propietarios o a la de los arrendatarios de tipo capitalista. Por consiguiente, en los primeros años del siglo XX era posible discriminar dieciséis niveles tecnológicos en función de la combinación de equipos utilizados [85]. En tercer lugar, también se apreciaban diferencias tanto en la cantidad como en la modernidad de las maquinarias entre las distintas áreas geográficas. Gaignard señala que "cuando aparece algún material «moderno», se lo halla solamente en Buenos Aires, a veces en Córdoba y raramente en Santa Fe" [86]. En ese marco, dicho autor evalúa que, tal como se lo encuentra en 1914, el equipo agrícola pampeano era, en su conjunto, obsoleto.

(83) Brailovsky, A. y Foguelman, D. (1991), pág. 182.

(84) Gaignard, R. (1989), pág. 340 y 341.

Un aspecto interesante es el de las condiciones de acceso del sector agrícola a los bienes de capital en comparación con otras regiones de características aparentemente similares, como Canadá. En el caso canadiense, esas condiciones eran mucho más favorables, por diversas razones. La primera de ellas se relacionaba con un sistema de créditos de largo plazo en condiciones más ventajosas que las otorgadas en el sistema crediticio informal que predominaba en la Argentina. Entre otras cosas, jugaba allí un rol significativo la propiedad de la tierra. El mayor acceso a la tierra de los productores canadienses, así como una distribución más homogénea (contrastante con la polarización en latifundios y minifundios de la Argentina), facilitaba la garantía de los créditos, disminuyendo su riesgo y, por lo tanto, su costo. La segunda se debía a que la agricultura canadiense ocupaba un lugar central en la estrategia de producción rural, mientras en la Argentina se encontraba subordinada a la ganadería, que generaba un marco poco propicio para incorporar masivamente bienes de capital. Por último, la distribución de costos entre terratenientes (que absorbían los costos fijos) y los arrendatarios (que se hacían cargo de los variables) en la Argentina difería de la de los *farmers* canadienses, que se veían afectados simultáneamente por ambos tipos de costos, lo que generaba un contexto y una concepción más favorable a la incorporación de capital fijo [87].

Otra diferencia notable con la experiencia canadiense estuvo constituida por el desarrollo simultáneo de la producción agrícola y de la industria productora de bienes de capital destinada a dicha actividad en Canadá, frente a la dependencia casi total de las importaciones en la Argentina. Una explicación de esta divergencia está dada por el peso diferente de los terratenientes y de los industriales en ambas sociedades. Mientras los agricultores canadienses carecían de poder y sólo tuvieron el derecho de negociar desde posiciones débiles frente a los grupos industriales, en la Argentina el poder de los terratenientes era suficiente como para bloquear la producción interna de bienes de capital que habría elevado los costos en relación con el valor de los mismos bienes provenientes del exterior [88].

(85) Villarruel, José, "Las ventajas competitivas de la pampa" en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 3, Buenos Aires, 1992, págs. 40 y 41.

(86) Gaignard, R. (1989), pág. 345.

(87) Cf. Adelman, Jeremy, "Financiamiento y expansión agrícola en la Argentina y el Canadá, 1890-1914" en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 3, Buenos Aires, 1992.

(88) Ferns, H. S. (1983), págs. 163 y 164.

1,9,2. La ganadería

La evolución de la ganadería en este periodo reconoce tres momentos fundamentales que, aunque se diferencian por sus modalidades y tiempo de aparición, coexisten por un largo lapso: la llamada "desmerinización" del ganado lanar, el comienzo del refinamiento del vacuno y la exportación de ganado en pie y, finalmente, la exportación de carnes vacunas congeladas y enfriadas. La aparición del frigorífico fue la causa principal de estos cambios.

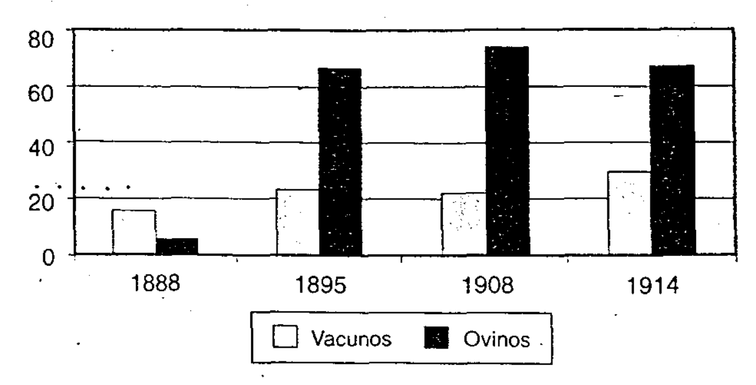
Hacia 1850 la Argentina inició el llamado "ciclo de la lana" basado en el paulatino reemplazo de la estancia vacuna tradicional, productora de cuero y tasajo para la exportación, por la estancia lanar y el predominio de la producción y exportación de lanas. La industrialización de Inglaterra, Francia, Bélgica y otros países del continente incrementó la demanda europea de lanas impulsando en la Argentina el desarrollo del ovino. El ganado lanar desplazó de las mejores tierras al vacuno que se trasladó a su vez hacia las regiones de frontera, actuando de paso como refinador del duro pasto pampeano y favoreciendo de ese modo la cría del ovino que exigía pastos más blandos. La empresa lanar producirá modificaciones en la estructura de la producción ganadera al disminuir la extensión de los predios, introducir el alambrado y aumentar la variedad de las tareas rurales [89].

Las lanas se convirtieron en el principal producto de exportación, y de 7.681 toneladas vendidas al exterior en 1850 se llegó a 103.900 toneladas en 1881, año en que la exportación de tasajo sólo fue de 22.400 toneladas.

El éxito que a fines de los años '70 tuvieron los primeros intentos para conservar las carnes en cámaras frigoríficas y la creación, desde 1883, de establecimientos destinados a la preparación de carnes congeladas produjo efectos casi inmediatos sobre la producción ovina, iniciando el llamado proceso de "desmerinización". Este consistió en el mestizaje del Merino con animales de mejor rendimiento cárneo, o en su reemplazo por otras razas con esa cualidad, como la Lincoln.

En esta etapa, el frigorífico prefiere la carne ovina, más pequeña y refinada, a la vacuna. Las existencias de ganado lanar aumentaron en forma continua hasta llegar a un máximo hacia fines de siglo, cuando superaron los 74 millones de cabezas.

(89) Cf. SABATO, HILDA, *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires. La fiebre del lanar, 1850-1890*, Buenos Aires, 1989.



Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Gráfico 1,3. Existencia de vacunos y ovinos según los censos (en millones).

Entretanto, el ganado vacuno encontró una salida gracias al desarrollo de la exportación de ganado en pie a Europa, para lo cual tenía ventajas sobre el ovino al ser de traslado más fácil y de mejor rendimiento. La disminución de los costos de transporte, terrestre y marítimo, hizo factible esa exportación a pesar de la competencia de otros países que, como los Estados Unidos, se hallaban más cerca de los mercados del viejo continente. Pero esto obedeció también al mejoramiento del plantel ganadero, con la introducción del Shorthorn y otros animales de calidad que contribuyeron a adaptar la carne vacuna al gusto europeo [90].

Los vacunos criollos, que en 1888 representaban el 80 % de las existencias, disminuyeron al 65 % en 1895 y en la provincia de Buenos Aires la proporción en ese año fue menor, ya que sólo llegaban al 50 % del total de las existencias provinciales; proceso que coincide con el aumento de los alfalfares y del cultivo de trigo, lino y maíz. El principal comprador de ganado en pie fue Gran Bretaña por la necesidad de incrementar su abastecimiento de carnes en momento en que se desarrollaba la guerra de los Bóers en Sudáfrica.

Pero el progreso de la industria frigorífica, el mayor refinamiento del ganado y la prohibición de la importación de ganado en pie establecida por el Reino Unido en 1900 con el argumento que el animal argentino estaba afectado por la aftosa —medida que beneficiaba a los intereses frigoríficos británicos— inauguraron una nueva etapa, en la que predomina la elaboración y exportación de carnes vacuna congeladas y enfriadas.

(90) Cf. GIBERTI, HORACIO C., *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, 1961.

Promedio de quinquenios	Vacuna enfriada	Vacuna congelada	Ovina enfriada y congelada	Tasajo	Carne conservada	Otros	Totales
1870-1874	—	—	—	33.776	—	—	33.776
1875-1879	—	—	—	33.693	—	—	33.693
1880-1884	—	—	—	23.184	—	102	23.286
1885-1889	—	155	11.406	32.309	284	571	44.725
1890-1894	—	813	36.131	42.361	2.789	1.582	83.676
1895-1899	—	4.754	50.868	35.728	1.511	2.059	94.920
1900-1904	—	64.555	73.253	17.553	2.642	2.888	160.891
1905-1909	1.495	165.777	72.173	11.774	3.423	11.849	266.491
1910-1914	24.727	304.191	67.162	7.336	14.818	18.565	436.799

Elaboración propia.
Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 1,18. Exportaciones de carne (1870-1874 / 1910-1914) (en toneladas).

Una de las características de la evolución ganadera en la Pampa Húmeda en esos años es el gran tamaño medio de las explotaciones y la concentración de la propiedad territorial. El censo de 1908 revela que en la provincia de Buenos Aires los predios de menos de 300 hectáreas, que representaban el 76,5 % del total de explotaciones, tenían sólo el 12 % del total de cabezas de ganado bovino y el 11 % de las del ovino, mientras que, en el otro extremo, los de 5.001 hectáreas o más de superficie —el 15 % del total de explotaciones— disponían del 38,5 % de cabezas bovinas y el 34 % de las ovinas ([91]).

El censo de 1914 mostraba, a su vez, una correlación inversa entre el tamaño y la distribución de las explotaciones, que va a ser una de las características más remarcables de la evolución del agro argentino originando intensos debates sobre la necesidad de diversos tipos de reformas agrarias o impositivas. La extrema concentración de la propiedad de la tierra y el predominante sistema de arrendamiento, imposibilitarían la existencia de una clase media rural que, como en los Estados Unidos o en Canadá, había sido "el actor central de la democratización política y de la transformación productiva del país" ([92]).

(91) Según datos del *Censo agropecuario nacional de 1908.*

(92) Castro, Lucio, "Auge y caída de un proyecto de Nación. La política exterior argentina, 1860-1930", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 17, primer semestre de 1999, pág. 194.

Tamaño en hectáreas	Explotaciones	Extensión en hectáreas
Total República		
Menos de 625	72,5	8.8
626 a 2.500	18.5	22.2
2.501 a 5.000	4,0	14.4
5.001 o más	5.0	55,0
Buenos Aires		
Menos de 625	71.5	16.5
626 a 2.500	20.8	27.5
2.501 a 5.000	4.7	17,0
5.001 o más	3.0	39,0
Santa Fe		
Menos de 625	82.8	15.3
626 a 2.500	10.6	16.0
2.501 a 5.000	3.3	13.4
5.001 o más	3.3	53,3

Elaboración propia.
Fuente: Censo nacional de 1914.

Cuadro 1,19. Concentración de la propiedad territorial en 1914 (%).

El desarrollo de la producción agropecuaria en este período se caracterizó así por la fuerte concentración de la propiedad de la tierra y la explotación extensiva, la mejora de los predios gracias al cultivo de granos y alfalfa, el refinamiento del ganado vacuno y el surgimiento y expansión de la moderna industria frigorífica.

1.10. EL SECTOR INDUSTRIAL



Antes de 1880, la industria argentina, en el sentido moderno de la palabra, era muy rudimentaria. Los establecimientos fabriles propiamente dichos casi no existían. Aquellas industrias ligadas a la explotación pecuaria tradicional, como los saladeros o las graserías, se hallaban en una etapa de declinación que se acentuaría con la aparición del frigorífico y la finalización del "ciclo de la lana". Algunas artesanías del interior, como las textiles, todavía subsistían, según puede apreciarse en los datos del censo de 1869, pero eran de carácter doméstico y el despegue económico de la década de 1880 las haría desaparecer rápidamente.

A pesar de estas falencias, una naciente conciencia industrial comenzaba a revelarse. La crisis mundial de 1873, que repercutió enseguida en la Argentina, puso de manifiesto la fragilidad del proceso de apertura externa impulsado por el gobierno de Mitre y basado en el ingreso, modesto todavía, de capitales extranjeros, y en el incremento de las exportaciones laneras. La discusión de la Ley de

Aduanas, en 1875 y 1876, dio lugar a que se plantee un agitado debate parlamentario en el cual, reviviendo la vieja polémica proteccionismo-librecambio, se puso en discusión el modelo de país que se quería: una mayor integración a los mercados mundiales sobre la base del desarrollo exclusivo de la economía agroexportadora o una estructura productiva más equilibrada donde, junto al sector agropecuario, pudiera existir una industria nacional que hiciera posible la aceleración del crecimiento económico y minimizara la vulnerabilidad externa.

Vicente Fidel Lopez, Carlos Pellegrini, Dardo Rocha y Miguel Cane defendieron esta segunda tesis, implícitamente expuesta en el debate. Lopez señalaba, por ejemplo, que la opción librecambio-proteccionismo dependía del tipo de países que ponían en práctica una u otra política. La primera de ellas correspondía a aquellos que ya tenían una industria consolidada y no temían la competencia de otras naciones, mientras que el proteccionismo, ajustado a términos razonables, debería ser la política de quienes proveían materias primas a los países industrializados. Agregaba, además, que no era suficiente que un país tenga grandes riquezas naturales, sino que también se necesitaba estimular el trabajo productivo (industrial y manufacturero), único formador de riqueza, ya que el valor agregado por ese trabajo a la materia prima resultaba mucho mayor que el inicial. Pellegrini, por su parte, alertaba sobre las consecuencias negativas de transformar el país en una mera "granja de las grandes naciones manufactureras" (93).

La sanción de la Ley de Aduanas de 1877 reflejó en parte, ya que sus principales objetivos eran fiscales, las proposiciones de aquellos sectores. En ella se establecen derechos aduaneros de 140 % para diversos artículos de consumo, como calzado, ropa y confecciones, y del 235 % para muchos productos alimenticios, medidas que estimularon, aunque no fueron acompañadas por otras de fomento industrial, la creación o el desarrollo de algunos importantes establecimientos fabriles en las décadas de 1880 y 1890.

La ley presentaba, de todos modos, muchas incongruencias, como en el caso de los motores diesel, que se fabricaban en el país en pequeña escala y pagaban un arancel veinte veces menor que el de los motores de combustión interna que se importaban en su totalidad, o como en el de la hojalata, bronce, zinc y acero, que abonaban el 25 %, mientras que muchos artefactos fabricados con esos metales no pagaban derechos (94).

(93) Cámara de Diputados de la Nación, Protección a la Industria Nacional, Debate de 1876, en *Revista Estrategia*, Serie Documentos N° 2, págs. 124 y sigtes., y 195.

(94) Dorfman, A. (1970), pág. 167.

Estos y otros ejemplos han sido invocados, junto con el alto porcentaje de importaciones libres de derechos (cerca de un 30 % entre 1905 y 1919), como un testimonio del denominado "proteccionismo al revés" que habría regido la política aduanera y desalentado el desarrollo industrial. Esta afirmación ha sido discutida por algunos autores que procuraron demostrar que la tarifa argentina no fue tan baja como se ha creído, teniendo en cuenta su estructura, los precios internacionales y otras variables. Pero lo cierto es que el sistema arancelario no tuvo demasiados efectos sobre el sector industrial, en especial sobre las ramas más dinámicas de la época. Según el censo de 1914, la importación de productos textiles, por ejemplo, representaba ese año el 77 % del consumo interno, y la de productos metalúrgicos, el 67 % (95).

De allí que las discusiones sobre la cuestión arancelaria reaparecieran esporádica pero insistentemente en el futuro, como cuando Rafael Hernandez (hermano del autor de *Martín Fierro*) publica en 1885 un folleto titulado *En barro inglés diez millones*, en el que criticaba en forma ácida la importación de caños de barro cocido y planteaba cuánto mejoraría el estado de la población si se transformaran más sistemáticamente las materias primas locales y se incrementara, por ende, el empleo de los jornaleros del país (96). El planteo de Hernandez difería en ese último aspecto de las posiciones defendidas por los líderes del principal partido representante de los trabajadores, el socialismo, que eran fervientes librecambistas. Estos argumentaban que la protección arancelaria encarecía los artículos de primera necesidad y perjudicaba a los consumidores, pero no tomaban en cuenta los posibles efectos sobre el volumen de empleo o el nivel de los salarios.

Un problema adicional que contribuyó a agravar la desproteccción fue el que se generó con la Ley Arancelaria de 1906, que modificó a la de 1877. La nueva norma fijaba un valor de aforo para cada producto que sólo podía ser modificado por otra ley —y hasta la década de 1930 se produjeron nada más que dos modificaciones, en 1920 y 1923—, lo que provocó, en la medida en que los precios internacionales comenzaron a distanciarse de los valores de aforo, una seria reducción, en términos reales, de las tarifas. En 1910, éstas representaban en promedio el 92,7 % de su valor arancelario, pero en 1916 habían descendido al 59,4 %, y en 1918, al 33,1 %.

(95) Diaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1975, pág. 209.

(96) Citado por Frigerio, Rogelio, *Síntesis de la historia crítica de la economía argentina*, Buenos Aires, 1983, pág. 70.

Años	Porcentaje del total de derechos de importación con respecto al valor real de las importaciones de mercaderías	Porcentaje del total de derechos de importación con respecto al valor arancelario	Razón entre el valor arancelario de las importaciones y su valor real en porcentaje o nivel de disminución de la protección (*)
1906	s/d	19.8	—
1907	s/d	19.8	—
1908	s/d	22.0	—
1909	s/d	21.7	—
1910	20,1	21.6	92,7
1911	19,2	21,2	90,6
1912	18,5	21,5	86,1
1913	17,7	20.8	84,9
1914	16,2	19,2	84,3
1915	13 7	18,4	74,3
1916	12,6	21,2	59,4
1917	11,2	23,1	48,5
1918	7,8	23.5	33,1
1919	7,5	21,3	35.0
1920	7,5	21,6	34,9
1921	9.4	21,0	45,0

(*) La columna 3 es presentada en forma diferente del cuadro original.
Fuente: Díaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1975.

Cuadro 1,20. Derechos de importación y nivel de disminución de la protección (1906-1921).

El segundo y el tercer censo nacional (1895 y 1914, respectivamente) permiten evaluar la evolución de la industria manufacturera en el período 1880-1914. De la época anterior a 1895 sólo existen informaciones fragmentarias, principalmente un censo realizado por la Unión Industrial Argentina, en 1887, sobre establecimientos situados en Buenos Aires. La mayoría de las industrias existentes entonces no eran verdaderas fábricas, sino talleres basados en el trabajo manual, con escasa o nula mecanización. La fábrica de camisas más importante, por ejemplo, empleaba sólo un motor de 1 HP, y en toda la ciudad de Buenos Aires los cuatrocientos establecimientos industriales más importantes reunían en conjunto, en fuerza motriz, 1.500 HP. La mayoría de ellos se dedicaba a la transformación de materias primas producidas en el país y predominaban en especial las industrias del cuero y de la madera. La industria textil era muy precaria, y la metalúrgica, aunque numerosa, estaba basada en talleres mecánicos, herrerías y hojalaterías.

En el interior existían en forma incipiente industrias alimentarias basadas en productos locales, como el azúcar, de cierta envergadura, la harina y diversos licores. Por otra parte, en esos años se creaban los primeros frigoríficos.

El censo de 1895 arroja resultados un poco mejores. En Buenos Aires, por ejemplo, donde pueden hacerse comparaciones respecto de 1887, el número de empresas se duplica y los capitales aumentan en valores constantes casi cuatro veces. La situación general, sin embargo, distaba de ser brillante, como puede deducirse del análisis de las cifras censales.

El censo de 1914, que refleja el estado de la industria en 1913, muestra ya algunos progresos significativos en ciertas ramas. El cuadro 1,21 brinda una comparación de los resultados de ambos censos. Las industrias alimentarias, que ya predominaban en 1895, experimentaron un crecimiento significativo entre las dos mediciones, en especial en el número de establecimientos (284,3 %), la fuerza motriz (365,9 %) y el personal empleado (177,1 %). El desarrollo de esta rama se debió a la consolidación de la industria frigorífica y a la aparición de establecimientos dedicados a la fabricación de lácteos, galletitas, bebidas, etc., que satisfacían las necesidades del creciente mercado interno. En 1913, esas industrias representaban cerca del 40 % del total de establecimientos, la mitad del capital existente, el 60 % de la fuerza motriz y más de la mitad del valor de la producción.

En las demás ramas, la evolución fue mucho más lenta y la estructura del sector no presentaba grandes cambios. Las industrias mecánicas progresaron por el desarrollo de los talleres ferroviarios, que ocupaban numeroso personal y se distribuían en buena parte del territorio nacional. El avance de la edificación, vías de comunicación y otras obras de mejoramiento e infraestructura explica los cambios en el sector de la construcción.

En la industria metalúrgica seguían predominando los pequeños establecimientos y su grado de mecanización era muy bajo, aunque en 1913 podía notarse un aumento respecto de las cifras insignificantes de 1895. La industria textil tenía muy escasa envergadura, al punto de abastecer sólo el 23 % del consumo interno a diferencia de la rama alimenticia que atendía ya el 91 % de la demanda local. El retraso textil se debía, más que a problemas técnicos o económicos, a la fuerte competencia de los textiles importados y a la acción de los intereses ligados a esa importación [97].

(97) Dorfman, A. (1970), págs. 209 y sigtes.

Rubro	Establecimientos				Increm. relat.	Capital				Increm. relat.
	1895		1913			1895		1913		
	N°	%	N°	%	%	Miles m$n	%	Miles m$n	%	%
Alimentación	4.936	21,3	18.983	38.9	284,9	226.496	47,4	763.773	42.7	237.2
Vestido y tocador	5.713	24,7	7.081	14,5	23,9	45.087	9,4	100.178	5,6	122.2
Construcción	3.995	17,3	8.582	17,6	114,8	46.532	9,7	216.182	12,0	364,6
Muebles y rodados	2.259	9,8	4.441	9,1	97,1	23.010	4,8	62.639	3.5	172,2
Artístico y de ornato	949	4,1	996	2,0	0,5	8.569	1,8	14.546	0,8	69,8
Metales y anexos	3.163	13,7	3.275	6,7	0,3	26.479	5,6	107.620	6,0	306,4
Prod. químicos	317	1,4	667	1,2	110,4	12.902	2,7	38.013	2.1	194,6
Artes gráficas	427	1,8	1.439	3,0	137,0	9.010	1,9	32.982	1,9	266,1
Fibras hiladas y tejidas	—	—	2.458	6,0	—	—	—	34.423	1,9	—
Varios	1.367	5,9	957	2,0	-30,0	79.727	16,7	417.306	23,4	423,4
Totales	23.126	100,0	48.779	100,0	110,9	477.812	100,0	1.787.662	100,0	274,1

Rubro	Fuerza Motriz				Increm. relat.	Personal				Increm. relat.
	1895		1913			1895		1913		
	HP	%	HP	%	%	N°	%	N°	%	%
Alimentación	35.373	59,5	164.800	24,3	365,9	48.656	29,1	134,832	32,9	177,1
Vestido y tocador	1.686	2,8	5.784	0,9	243,1	32.559	19,5	57.764	14,1	77,4
Construcción	10.486	17,6	44.570	6,6	325,0	30.159	18,3	87.317	21,3	186,1
Muebles y rodados	696	1,1	9.026	1,3	1.196,8	12.721	7,6	29.007	7,1	128,0
Artístico y de ornato	25	—	442	—	1.668,0	2.560	1,5	4.294	1,0	67,9
Metales y anexos	2.122	3,6	17.935	2,6	745,2	14.631	8,8	29.327	7,2	100,4
Prod. químicos	1.850	3,1	4.915	0,7	165,7	4.712	2,8	9.986	2,4	111,9
Artes gráficas	459	1,0	3.058	0,5	556,2	5.080	3,0	13.286	3,2	161,5
Fibras hiladas y tejidas	—	—	10.203	1,5	—	—	—	15.560	3,8	—
Varios	6.730	11,3	418.038	61,6	6.111,6	15.757	9,4	28.815	7,0	82,9
Totales	59.427	100,0	678.757	100,0	1.042,2	167.195	100,0	410.201	100,0	145,9

Elaboración propia. En 1895 el sector Fibras, hilados y tejidos se incluye en Industrias varias. Dentro del sector Alimentación se han incorporado en 1895 industrias que figuraban por separado: Frigoríficos y saladeros; Molinos harineros; Ingenios azucareros; Vino, cerveza y destilerías de alcohol. Para 1895 no se tienen datos sobre el Valor de la Producción.

Fuentes: *Segundo censo nacional, 1895*, y *Tercer censo nacional, 1914*.

Cuadro 1,21. La industria argentina según los censos de 1895 y 1914.

Hacia 1913 la industria jugaba un papel secundario en el desarrollo económico del país y su crecimiento era menor que el de las importaciones. Si bien entre 1895 y 1913 se advierte un cierto avance en el personal empleado y la fuerza motriz utilizada, esto último teniendo en cuenta el grado casi nulo de mecanización de fines de siglo, ese progreso se realizó en beneficio de las industrias ligadas a la exportación (como los frigoríficos), al transporte y a la construcción, y al consumo local de alimentos. El sector manufacturero representaba un escaso

15 % del PBI en 1913 y sólo un acontecimiento externo como la Primera Guerra Mundial, al cerrar los mercados europeos, permitiría iniciar un intenso, aunque breve, proceso de sustitución de importaciones que cambiaría en parte el perfil industrial (98).

. . . . .

1,11. EL COMERCIO EXTERIOR

El comercio exterior es el exponente más representativo de la evolución del modelo agroexportador implementado en la década de 1880. La Argentina se transformó en pocos años en una importante proveedora de alimentos en los mercados mundiales y sus necesidades internas fueron cubiertas en lo esencial mediante la importación de bienes y servicios de otros países del mundo.

Pero esta incorporación a la división internacional del trabajo vigente en la época no se realizó en forma indiscriminada: desde entonces Gran Bretaña iría anudando estrechos lazos económicos y comerciales con el país del Plata, prolongación de sus inversiones de capital y sus préstamos financieros, aunque los vínculos con otros países europeos, primero, y con los Estados Unidos, más tarde, fueron también importantes.

Si se analiza el valor del total de exportaciones e importaciones y el saldo de la balanza comercial, puede observarse, como se ve en el cuadro 1,22, que entre 1888 y 1914, hubo dos quinquenios, 1880-1884 y 1885-1899, que en realidad fueron 9 años consecutivos, de 1882 a 1890, con saldos negativos, muy pronunciados en el segundo de ellos, mientras que los quinquenios posteriores tienen un superávit comercial que alcanza su máximo valor en el período 1905-1909. En los primeros años de implementación del modelo agroexportador existió un neto predominio de las importaciones como consecuencia del gran flujo de bienes intermedios y de capital que acompañó la corriente de inversiones, y del incremento de los bienes de consumo importados resultante de la inmigración y la mayor disponibilidad de ingresos.

La puesta en producción de la potencial riqueza agropecuaria requirió la maduración de aquellas inversiones (extensión de las vías férreas, construcción de las obras de infraestructura, etc.) y la balanza comercial comenzó a arrojar saldos positivos a principios de la década de 1890, respondiendo al incremento de la producción y de las exportaciones. Recién en 1891, debido a la fuerte disminución de las importaciones, producto de la crisis económica que se desató el año anterior, aparece un superávit en la balanza comercial. Esta situación se consolidó a principios del siglo XX cuando las importaciones retomaron su nivel previo a la crisis y lo superaron rápidamente, pero sin que las exportaciones cedieran en su

(98) Cf. CEPAL (1958).

marcha ascendente: el ritmo de crecimiento del valor de estas últimas será mayor que el de las primeras, ayudado por una mejora significativa en los términos del intercambio que entre 1903 y 1909 suben sostenidamente, de 109,6 a 151,7 [99].

Promedio de los quinquenios	Intercambio comercial (millones mSn)	Exportación (millones mSn)	Importación (millones mSn)	Saldo del intercambio (millones mSn)	mSn por habitante	
					Exportación	Importación
1865-1869	154	68	86	-18	39	51
1870-1874	220	89	131	-42	45	65
1875-1879	207	105	102	3	46	45
1880-1884	291	139	152	-13	52	58
1885-1889	465	195	270	-75	63	88
1890-1894	457	234	223	11	65	62
1895-1899	539	298	241	57	70	57
1900-1904	743	448	295	153	92	60
1905-1909	1.368	761	607	154	131	104
1910-1914	1.912	980	932	48	136	130

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 1,22. El comercio exterior argentino por quinquenios (1865-1869 / 1910-1914) (valores reales en pesos moneda nacional).

Así, en los tres últimos quinquenios del período la balanza comercial será fuertemente positiva. La composición de las exportaciones por grupo de productos testimonia el espectacular incremento de las exportaciones agrícolas que de representar un 6,7 % del total en 1880-1884 elevaron su participación hasta cerca de un 60 % en 1905-1909, desplazando de su tradicional primacía a los productos ganaderos. Mientras que la exportación de estos últimos creció a un ritmo regular desde principios de la década de 1890, las ventas al exterior de productos agrícolas aumentaron siete veces y media en el mismo período, teniendo en cuenta los valores medios anuales.

(99) Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, 1967, págs. 268 y 269.

Promedio de los períodos	Prod. ganaderos (millones de mSn)	%	Prod. agrícolas (millones de mSn)	%	Otros productos (millones de mSn)	%	Total (millones de mSn)
1871-1874	92	94,5	—	0,3	3	5,2	95
1875-1879	101	93,0	3	2,3	2	4,7	106
1880-1884	124	89,1	9	6,7	6	4,2	139
1885-1889	168	80,7	35	16,6	6	2,7	209
1890-1894	155	66,4	67	28,8	11	4,8	233
1895-1899	192	64,2	93	31,1	14	4,7	299
1900-1904	219	48,7	209	46,6	21	4,7	449
1905-1909	298	39,2	438	57,5	25	3,3	761
1910-1914	442	45,1	497	50,8	41	4,1	980

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 1,23. Valor de las exportaciones por grupos de productos (1871-1874 / 1910-1914) (en millones de pesos moneda nacional).

En el caso de las exportaciones ganaderas predominan netamente las lanares hasta fines de siglo, pero a partir del quinquenio 1905-1909 las carnes, con un 38,2 % del total, se convirtieron en el principal producto ganadero de exportación. En lo que respecta a los productos agrícolas, los cereales representaron —desde que se inicia el *boom* agrario— entre el 90 y el 95 % del total de productos exportados derivados de la agricultura. El trigo y el maíz, alternándose en la primacía según los años, compartieron por mitades el grueso del mercado de exportación, con cerca de 40 millones de toneladas para cada uno de ellos en el conjunto del período 1880-1914.

El crecimiento de las exportaciones argentinas de granos en los mercados mundiales produjo un cambio en la ubicación relativa del país dentro de las principales naciones exportadoras, como lo ejemplifica el gráfico siguiente.

1907

6) AUSTRALIA 900.000

5) CANADA 1.400.000

4) RUMANIA 3.200.000

3) ARGENTINA 4.200.000

2) RUSIA 7.200.000

1) EE.UU. 7.600.000

Fuente: Vazquez-Presedo, Vicente. *El caso argentino, 1875-1914*, Buenos Aires, 1971.

Gráfico 1,4. Principales exportadores de granos 1888-1907 (en toneladas).

El comercio de importación muestra otro aspecto relevante de la estructura agroexportadora. La composición por grupo de productos, por ejemplo, indica que, salvo en el quinquenio 1910-1914, donde es superada por las materias primas, la importación de bienes de consumo fue proporcionalmente la más importante en los 35 años del período estudiado, aunque decaiga desde principio de siglo; en tanto que la importación de bienes de capital tuvo una participación irregular, superando en algunos años a las materias primas, pero sin salir del tercer lugar, si se tiene en cuenta el promedio de todos los quinquenios.

Promedio de los períodos	Bienes de consumo		Bienes de capital		Materias primas		Total
	mill. $ oro	%	mill. $ oro	%	mill. $ oro	%	(mill. $ oro)
1880-1884	45,6	68.0	10,7	16,0	10,7	16,0	67,0
1885-1889	59,9	49,9	26,9	22,4	33,3	27,7	120,1
1890-1894	51,0	52,1	21,2	21,7	25,7	26,2	97,9
1895-1899	63,4	59,9	9,4	8,9	33,0	31,2	105,8
1900-1904	68,9	53,4	15,2	11,8	44,8	34,8	128,9
1905-1909	108,8	40,7	58,8	22,0	99,5	37,3	267,1
1910-1914	151,8	36,0	57,9	13,7	212,2	50,3	421,9

Elaboración propia.
Fuentes: *Anuarios de comercio exterior argentino*; Vazquez-Presedo, Vicente, *Estadísticas históricas argentinas, 1875-1914*. Buenos Aires, 1971.

Cuadro 1,24. Composición de las importaciones por grupos de productos (1880-1914) (en millones de pesos oro).

Dentro del conjunto de los bienes de consumo, los textiles tuvieron desde 1884 una participación dominante en todo el período; cerca de la mitad del total de aquéllos. Los bienes de capital dependieron en gran medida del comportamiento de las importaciones de material ferroviario que se desarrollaron en cuatro grandes oleadas siguiendo el proceso de inversiones: 1882-1885, 1888-1892, 1905-1910 y 1911-1914, por lo que el valor promedio de los quinquenios comprendidos entre 1885 y 1894 no se corresponde plenamente con la realidad. En el caso de las materias primas el aumento constante de su participación se debió al fuerte crecimiento de los materiales para la construcción (obras de infraestructura y urbanización) y de los combustibles, sobre todo carbón para los ferrocarriles.

La importancia de los bienes comprados al exterior en el funcionamiento de la economía de la época está determinada por el hecho de que representaron en todo el período casi la cuarta parte del valor del producto bruto interno [100].

El último aspecto de la estructura del comercio exterior que es necesario analizar es el de la importación y exportación de bienes por países de origen y destino. Los mercados compradores y proveedores relativamente diversificados de los años iniciales del período se concentraron hacia el fin del mismo en Gran Bretaña, que se convirtió en un socio comercial privilegiado completando y reforzando las corrientes de capitales y servicios que venían de ese país. El siguiente cuadro brinda una información detallada de la estructura de las exportaciones e importaciones para las principales naciones que comerciaban con la Argentina entre 1881 y 1912.

Año	Gran Bretaña		Francia		Alemania		EE.UU.		Bélgica		Italia		España		Otros países		Exp. por órdenes
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
1881	6.9	28.0	27.6	18.0	6,9	6,3	6,9	7,2	22,4	5,4	4,3	4,5	1,7	5,4	23,3	25,2	—
1882	10,0	37,9	35,0	19,3	8,8	8,7	5,8	6,2	20,0	3,7	2,5	4,3	2,5	4,3	15,9	15,6	—
1883	10,0	37,9	35,0	19,3	8,8	8,7	5,8	6,2	20,0	3,7	2,5	4,3	2,5	4,3	15,9	15,6	—
1884	10,3	32,4	32,4	17,6	10,2	9,0	5,9	8,0	21,3	7,4	2,9	4,3	2,2	4,8	14,7	16,5	—
1885	13,1	38,0	28,6	15,2	10,1	7,6	6,5	7,6	17,9	7,6	3,0	4.4	2,4	3,3	18,4	16,3	—
1886	14,3	35,1	31,4	17,8	10,0	8,4	5,0	7,9	15,0	8,4	3,6	4,7	1,4	3.7	19,3	14,1	—
1887	20,1	28,9	28,4	19,1	11,8	10,2	7,1	8,9	14,2	9,4	3,6	6,0	1,8	4,3	13,0	13,2	—
1888	17,5	34,2	28,0	17,5	13,0	10,1	6,5	7,8	16,5	8,6	2,5	5,8	3,5	3,1	12,5	12,9	—
1889	12,2	34,3	30,9	18,2	13,8	9,1	6,1	7,0	13,4	8,5	3,8	6.1	2,8	2,7	17,5	14,1	—
1890	18,8	40,1	26,3	13,7	11,4	8,5	5,9	6,7	11,9	7,7	3,0	6,0	2,0	2,8	20,7	16,5	—
1891	16,0	41,8	23,3	11,9	11,2	9,0	3,9	4,4	17,5	9.0	3,4	6,0	0,9	2,2	23,8	15,7	—
1892	17,6	33,3	24,7	11,5	14,5	10,9	7,4	7,7	12,9	7,1	3,2	8,7	2,2	2,2	19,1	18,6	—
1893	19,7	33,3	19,1	12,5	10,6	11,5	3,7	9,9	11,2	9,9	3,7	9,9	2,7	3,1	29,3	9,9	—
1894	19,7	35,4	18,2	10,8	11,3	10,8	4,9	10,8	12,3	9.7	3,0	9.7	2,6	1,6	28,1	21,1	—
1895	12,5	41,1	16,7	9.5	10,8	11,6	7.5	6,3	12,9	7,9	2,9	10,5	1,3	2,6	20,4	10,5	15,0
1896	12,4	39,7	19,7	10,7	11,1	12,1	5,5	9,8	10,2	7,6	3,0	10.3	0,9	2,7	21,4	7,1	15,8
1897	12,9	36,6	21,8	11,2	13,9	11,2	8,4	10,1	8,9	8,1	3,9	10,7	1,5	3,0	21,8	9,1	6.9
1898	14,2	36,3	22,4	9.3	14,9	10,7	4,5	10,2	10,1	8,8	4,1	12.6	0,7	2,3	16,4	9,8	12,7
1899	11,6	37,2	22,2	9,0	15,7	10,7	4,0	12,8	13,0	7,1	2,7	11,5	0,8	2,6	14,6	8,1	15,4

(100) Diaz, Alejandro, C. (1975), pág. 28.

1900	15.5	29.6	12,6	9,3	12,9	14,2	4,5	11,5	8,1	7,5	2,9	12,8	1,3	3,1	20,1	12,4	22,2
1901	17.9	31,6	17,0	8,8	12,5	14,0	5,4	13,1	7,8	5,3	2,7	12,7	1,2	3,5	17,3	8,8	17,6
1902	19.8	35,9	16,1	8,7	12.8	12,6	5,6	12,6	7,5	4,2	2,2	11,7	1,1	2,9	20,1	10,3	14,8
1903	16,3	34,0	15,4	9,1	12,0	13,0	3,6	12,2	9,0	4,4	2,0	11,1	1,0	2,7	15,7	13,7	22,0
1904	13,8	34,4	11,6	9,1	11,0	13,6	3,8	12,8	6,4	4,8	1,7	10,1	0,7	2,4	14,6	12,8	36,4
1905	13.8	33,2	11,5	10,2	11,5	14,1	4,8	13,7	6,3	4,4	2,0	9,8	0,8	3,4	15,6	11,2	33,7
1906	14,7	35,0	12,1	9,6	15,3	14,3	4,6	14,4	8,7	4,4	2,4	8,8	0,9	2,8	10,3	10,7	33,0
1907	18,1	34,1	12,5	8,9	12,3	15,9	3,7	13,3	10,0	4,0	1,7	8,4	0,7	2,5	9,6	12,9	31,4
1908	21,3	34,0	7,6	10,3	9,4	13,9	3,6	13,0	9,7	4,6	2,2	9,0	0,7	3,1	8,5	12,1	37,0
1909	20,3	32,7	9,8	12,1	10,3	14,5	6,5	14,2	10,3	4,5	3,1	8,7	0,8	3,1	9,2	12,4	29,7
1910	21,6	31,0	9,9	13,3	12,1	17,3	6,8	13,6	8,2	5,5	2,7	8,9	0,8	3,0	11,2	11,3	26,7
1911	28,2	29,4	12,0	10,3	13,3	17,8	7,6	14,2	10,9	5,3	4,2	7,9	0,6	3,0	12,6	12,1	10,6
1912	25,7	30,8	7,5	9,7	11,1	16,5	6,8	15,3	7,7	5,3	0,7	8,3	3,3	3,0	13,2	11,1	22,9

Elaboración propia.
Fuente: *Anuarios de comercio exterior argentino*; VAZQUEZ-PRESEDO, VICENTE, *Estadísticas históricas argentinas, 1875-1914*, Buenos Aires, 1971.

Cuadro 1,25. Comercio exterior argentino por destino y origen (1881-1912) (composición porcentual).

Se destaca, ante todo, la importancia de Francia y Bélgica como mercados de exportación hasta fines del siglo XIX. Grandes compradores de lana para la fabricación de productos textiles y alfombras, su participación decayó rápidamente cuando el "ciclo de la lana" fue reemplazado por el "ciclo de las carnes" mientras creció la de Gran Bretaña.

A partir de 1895, sin embargo, las cifras de exportaciones se vieron sensiblemente alteradas porque la estadística oficial registra un nuevo rubro: el de las exportaciones "por órdenes", es decir, productos que se embarcaban a determinados puertos europeos, por lo general británicos, pero sin que se tuviera conocimiento de su verdadero destino final. Tomando las cifras de importación de productos argentinos de las estadísticas de los ocho principales países que comerciaban con el nuestro, y adaptando su estructura porcentual a las mediciones argentinas, puede deducirse que del 20 al 30 % de esas exportaciones "por órdenes" tenía como destino final el Reino Unido y el resto se repartía equitativamente —con lógicas variaciones anuales— entre los demás países. Este cálculo coincide con la cifra del 25 % que las autoridades oficiales de la época atribuían a Gran Bretaña. La participación británica se elevaría, entonces, considerablemente ([101]).

En cuanto a las importaciones, desde la década del '80 el predominio británico fue muy marcado y su participación representaba en promedio, entre 1880 y 1914, más de un tercio del total de los bienes importados.

(101) BUNGE, ALEJANDRO, *La economía argentina*, Buenos Aires, 1930, pág. 161, y VAZQUEZ-PRESEDO, V. *Estadísticas históricas...*, (1971), págs. 67 y 68.

La trascendencia del comercio anglo-argentino (cerca del 30 % del comercio exterior nacional en esa época) obliga a observar más detalladamente su contenido. El cuadro 1,26 ilustra sobre el tipo de bienes que consistían ese comercio y sobre su evolución entre 1900 y 1914.

Artículos	Exportaciones al Reino Unido			
	Millones de pesos oro		Porcentaje del R.U. sobre el total	
	1900	1914	1900	1914
Trigo	5,8	7,3	12,0	19,6
Carneros congelados	4,5	4,1	100,0	89,3
Carne bovina congelada y envas.	2,5	30,8	100,0	83,5
Maíz	1,9	8,1	15,6	10,4
Animales bovinos	1,4	—	37,0	—
Lino	1,3	5,6	12,6	13,1
Azúcar	1,2	4,5	99,6	87,2
Cueros lanares	1,1	—	15,2	—
Sebo y grasa	1,1	2,4	40,3	31,2
Lana sucia	0,7	10,5	2,6	22,4
Artículos	**Importaciones del Reino Unido**			
	Millones de pesos oro		Porcentaje del R.U. sobre el total	
	1900	1914	1900	1914
Telas de algodón	9,2	6,4	64,0	50,9
Carbón	4,6	22,7	99,6	94,7
Telas de lana	3,0	4,3	55,2	62,0
Hierro galvanizado	1,5	2,1	77,7	42,2
Mater. para ferrocarriles	1,2	3,2	73,2	78,6
Locomotoras	0,3	2,9	84,0	72,2
Vagones para ferrocarriles	—	1,8	—	60,7
Hierro trabajado	0,5	4,7	28,6	79,6

Elaboración propia
Fuente: BUNGE, ALEJANDRO, *La economía argentina*, Buenos Aires, 1930

Cuadro 1,26. Principales artículos exportados e importados hacia y desde el Reino Unido en 1900 y 1914 (en millones de pesos oro).

La ecuación comercial con Gran Bretaña se basaba, pues, en el intercambio de carnes y, en menor medida, de otros productos agropecuarios, contra tejidos de algodón y lana, carbón de piedra, material ferroviario y hierro. Este era el fundamento de la larga relación comercial con aquel país, que por su importancia relativa en la estructura del comercio exterior imprimió a éste algunas de sus principales características.

La balanza comercial entre ambas naciones fue deficitaria para la Argentina a lo largo del siglo XIX, para equilibrarse luego, si se incluyen las exportaciones "por órdenes", al comenzar el siglo XX, y empezó a arrojar un superávit casi permanente a partir de 1914, lo que permitió financiar una parte de la deuda externa y del flujo de intereses y dividendos de las inversiones británicas en el país.

1.12. EL SISTEMA FINANCIERO Y BANCARIO

1.12.1. El sistema monetario y la crisis de 1885

Antes de 1880, el sistema monetario argentino —si así podía llamársele— se caracterizaba por su anarquía. Las provincias usaban monedas distintas de oro y plata que tomaban valores diferentes en cada una de ellas. También existían monedas de papel, convertibles o inconvertibles, emitidas por el Banco Nacional, los bancos provinciales o los bancos privados, y solían usarse monedas extranjeras, según la importancia de las relaciones económicas de cada provincia con otros países o su valor intrínseco.

En 1867, se estableció en Buenos Aires una Oficina de Cambios anexa al Banco de la Provincia, cuya función era dar papel por oro y oro por papel al tipo de 25 por 1. El régimen de conversión tuvo éxito hasta la crisis de 1873-1875. Recibió en esos años cerca de 17 millones de pesos oro y emitió billetes por 20 millones de pesos papel como contrapartida de esos depósitos. Pero ello fue un resultado de los empréstitos obtenidos en Inglaterra para financiar la guerra con el Paraguay y de otros financiamientos externos destinados a la construcción de ferrocarriles y obras de infraestructura. La corriente de empréstitos del exterior superó, hasta la mencionada crisis, los compromisos del país con el mundo y la oferta de cambios fue mayor que la demanda, produciendo una considerable importación de oro y valorizando el papel moneda. Esto explica la relativa fortuna de la Oficina de Cambios, hasta que la detención del flujo de capitales extranjeros originó un movimiento inverso y redujo las reservas en forma tan abrupta que el gobierno se vio obligado, en 1876, a decretar la inconvertibilidad.

En 1875, a pesar de la crisis, y para terminar con el problema de la falta de una moneda uniforme, el presidente Avellaneda creó una unidad monetaria de oro, llamada "peso fuerte". Pero la falta de metálico impidió que esta medida pudiera concretarse y menos de un año más tarde se declaraban de curso legal varias monedas extranjeras.

Los intentos por establecer un sistema monetario nacional continuaron, aunque recién en 1881, una vez consolidado el país políticamente bajo el gobierno de Roca, se dictó la ley 1.130 que fijó un patrón bimetálico: el peso oro de 24,89 gramos con un fino de 9/10 y el peso plata de 385,8 gramos con un fino de 9/10; es decir, con una relación entre ambos de 15,5.

La intención de esta ley era proporcionar una moneda nacional que circulara por todo el país, y con tal objeto se prohibía la circulación de monedas extranjeras y se determinaban los alcances de la emisión de monedas de oro y plata. Pero, a fines de 1883, se estableció definitivamente el patrón oro (abandonándose la plata) y se aseguró el reemplazo de los billetes papel en circulación por los nuevos billetes a la par con el oro. Sin embargo, el sistema no tenía muchas posibilidades de éxito: su base no eran auténticos "ahorros acumulados", sino el oro que entraba al país, o se pensaba que iba a entrar, por los empréstitos extranjeros ([102]).

El mantenimiento de la convertibilidad dependía de diversos factores que estuvieron lejos de concretarse. Un país cuya economía estaba tan estrechamente ligada al desarrollo del comercio exterior y que no era productor de oro sólo podía tener una moneda convertible con una balanza de pagos permanentemente favorable, lo que no iba a ser el caso. Por otra parte, la ausencia de un marco institucional sólido en el terreno financiero y bancario, y la existencia de intereses poderosos, como los productores agropecuarios y los exportadores que no veían con agrado la estabilidad de la tasa de cambio y preferían un papel moneda devaluado, contribuía a impedir el éxito de una política monetaria basada en la plena vigencia del patrón oro y la libre convertibilidad ([103]).

La emisión monetaria y la inflación interna desencadenada como resultado de ella favorecían a esos grupos porque los precios de los productos que vendían al mundo aumentaban con la devaluación de la moneda, mientras los salarios y otros costos pagados con moneda nacional crecían en menor proporción ([104]).

El ascendente déficit del comercio exterior a partir de 1881 fue compensado, hasta 1884, por la amplia corriente de inversiones extranjeras. Pero a fines de ese año el sector externo entró en crisis y dicha corriente se detuvo debido a la pérdida de confianza que se produjo en el exterior como consecuencia del mayor signo negativo de la balanza comercial y del sensible aumento de los pagos de intereses y beneficios por los anteriores préstamos, cuyo cumplimiento empezaba a ponerse en duda.

Algunos autores sostienen que una causa de la crisis fue el aumento excesivo del emisionismo por la expansión del crédito, pero, como afirma Olarra Jimenez, "no cabe duda de que ello vino a sumarse a los efectos de las transacciones con el exterior" ([105]).

No obstante, el gobierno argentino llegó a un acuerdo con los banqueros extranjeros y la confianza se restableció, pero la conversión se suspendió ante la carencia de metálico, el 13 de octubre de 1885, y no volvería a reanudarse por más de una década.

---

(102) Cf. Prebisch, Raul, "Anotaciones sobre nuestro medio circulante", en *Revista de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, enero de 1922.

(103) Ford, Alec G., *El patrón oro: 1880-1914, Inglaterra y Argentina*, Buenos Aires, 1966, págs. 158 y 159, y 164.

(104) Ferrer, Aldo, *La economía argentina*, Buenos Aires, pág. 75.

(105) Olarra Jimenez, Rafael, *Evolución monetaria argentina*, Buenos Aires, 1968, pág. 44.

Las monedas de oro y plata comenzaron a exportarse o fundirse, en tanto se autorizaba al Banco Nacional, y luego al Banco de la Provincia y a bancos privados, a emitir billetes de curso legal sin obligación de convertirlos. A partir de 1885 van a existir en la Argentina dos sistemas monetarios: el papel moneda nacional que se usaba internamente, y el oro o libra esterlina, que se aplicaba a las transacciones internacionales. Se iniciaba un período caracterizado por la ampliación de la circulación monetaria que, entre 1885 y 1890, creció a una tasa anual del 30 % (106).

Una de las razones del aumento de la emisión monetaria fue el elevado incremento del gasto público, que sostuvo, en buena parte, la expansión económica del período, a pesar del signo liberal de los distintos gobiernos. Como apunta REGALSKY, en 1884 los gastos superaban en un 56 % a los ingresos, lo que generaba un enorme déficit fiscal. La expansión del gasto público no era "solamente un resultado de una optimista apreciación del crecimiento de la recaudación", sino de las posibilidades que ofrecía el endeudamiento externo (107).

1.12.2. La creación de un sistema bancario

El sistema bancario en la Argentina tuvo su origen en el Banco de Buenos Aires (o Banco de Descuentos) fundado en 1822. Esta institución, tras una crisis, se transformó en el Banco Nacional que, a su vez, dio lugar, en 1836, a la Casa de Moneda. En 1854, se creó, finalmente, sobre la base de esta última, el Banco de la Provincia de Buenos Aires (denominado hasta 1863, Banco y Casa de Moneda). El carácter efímero de los primeros bancos se debió a las vicisitudes de la vida política y financiera de la región y, en particular, a un emisión de moneda desenfrenada, sin capitales reales que la sustentaran, y que servía para expandir el gasto público y para consolidar intereses económicos que se beneficiaban con el proceso inflacionario.

Desde 1854 el nuevo banco provincial —que, a diferencia de sus antecesores, instituciones mixtas (privadas y estatales), era un establecimiento exclusivamente estatal— desplegó una política crediticia heterodoxa que permitió la multiplicación de los préstamos. Con la difusión de su accionar a través de sucursales en todo el

(106) Aunque el ascenso de la masa monetaria no fue seguido, según señala CORTES CONDE, "por uno similar de los precios", contradiciendo en este punto el análisis de WILLIAMS. CORTES CONDE, ROBERTO, *Dinero, deuda y crisis, evolución monetaria y fiscal de la Argentina (1880-1890)*, Buenos Aires, 1989, pág. 210.

(107) REGALSKY, ANDRES, "Endeudamiento, finanzas públicas y balanza de pagos en la Argentina (1880-1914)", en BOVYKINE, S. V., BRODER, A., y MARANHAO, R., *Public Debt, Public Finance, Money and Balance of Payments in Debtor Countries, 1890-1932/33*, Sevilla, 1998, pág. 167.

interior de la provincia, desempeñaba, hacia 1880, un papel central en la financiación de las actividades comerciales y agropecuarias, pero la aparición de otros bancos fue restándole la exclusividad que había tenido hasta entonces en materia de depósitos y créditos (108).

Los bancos privados comenzaron a crearse desde la década de 1860, y en especial en la de 1870, cuando se fueron instalando numerosas entidades de capitales extranjeros. Entre ellas se destacaban el Banco de Londres y Río de la Plata, fundado en 1864 por comerciantes y banqueros ingleses, cuyos créditos se dirigieron especialmente al comercio exterior, manteniendo altos niveles de encaje, y el Banco de Italia y el Río de la Plata, que estaría vinculado a la colectividad italiana.

Numerosas casas mercantiles y de comisión de carácter privado, que luego se fueron transformando en bancos, asumieron también desde un principio la financiación del sector comercial como el Banco Carabassa, el más importante de todos, que funcionó hasta la crisis de 1890 (109).

Durante la presidencia de SARMIENTO, en 1872, fue creado el Banco Nacional, a partir de una asociación de capitales del Estado nacional con otros de origen privado. Abrió sucursales en todas las provincias, actuó como agente financiero del gobierno nacional y contribuyó a la unificación del sistema bancario y monetario, pero caerá también con la crisis financiera del '90.

Otra institución que se fundó en 1872, con características más específicas, fue el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires. Como la etapa anterior había sido de relativa iliquidez —se habían expandido la economía y los negocios prácticamente sin emisión desde principios de la década de 1860— un banco de estas características resultó bienvenido por todos aquellos que tenían acceso al crédito hipotecario con la tierra por garantía, incluyendo a muchos especuladores. Con idénticos propósitos que en el orden provincial, en septiembre de 1885 se creó el Banco Hipotecario Nacional.

Estas nuevas entidades crediticias, la mayor parte de ellas de escasa solidez económica, originaron una expansión del crédito mayor que la de la circulación monetaria lo que junto al endeudamiento externo, en crecimiento desde 1867, condujeron —según PREBISCH— al estallido de la crisis financiera de 1873, en el marco de la crisis mundial que detuvo, al mismo tiempo, el flujo de capitales europeos (110). La inconvertibilidad de 1885, la creación del sistema de los bancos garantidos, hacia fines de los años '80, y la crisis de 1890 pondrán nuevamente en cuestión el sistema bancario.

(108) Sobre la historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires, DE PAULA, ALBERTO y GIRBAL-BLACHA, NOEMI (comps.), *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1822-1997*, tomos I y II, Buenos Aires, 1998.

(109) REGALSKY, ANDRES, "Banca y capitalismo en la Argentina, 1850-1930. Un ensayo crítico", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 18, segundo semestre de 1999.

(110) PREBISCH, RAUL, "Historia monetaria argentina...", en RAPOPORT, M. (1988), págs. 140-142.

1.12.3. La crisis de 1890 y la balanza de pagos

Dijimos que a partir de 1885 volvió a incrementarse la circulación monetaria, pero una mayor expansión del circulante se produjo desde 1887 debido a la sanción, por el gobierno de JUAREZ CELMAN, de la Ley de Bancos Garantidos. Al nuevo presidente, que sucedió al general ROCA, le interesaba más la continuidad y el éxito del programa de inversiones extranjeras que la estabilidad monetaria o cambiaria.

La nueva ley establecía que cualquier banco, al estilo de sistema de la *free banking* norteamericana, estaba autorizado a emitir billetes con la condición de realizar un depósito en oro en las arcas del Tesoro Nacional por el cual recibiría una cantidad de bonos públicos que constituirían el respaldo de su emisión. De esta forma se procuraba tener la suficiente cantidad de oro para hacer frente a los pagos de la creciente deuda externa. Prácticamente todas las provincias argentinas tuvieron bancos adheridos al sistema, que eran de capital privado y público, y los billetes que emitían tenían impreso el nombre de cada uno de ellos, lo que contribuía al desorden financiero.

Pero la medida se reveló, sobre todo, peligrosa y dio lugar a una gran fiebre especulativa porque muchos bancos, que no disponían de oro, comenzaron a vender bonos propios en el exterior para obtenerlo y poder emitir. Es decir que mientras el gobierno recibía oro del sistema bancario para pagar la deuda externa, los bancos se endeudaban en el exterior provocando un aumento de aquélla: los préstamos se pagaban con nuevos préstamos.

Por esa razón, entre 1886 y 1890, la Argentina tomó prestado casi 700 millones de pesos oro; el total de su pasivo, incluyendo las inversiones de empresas privadas, alcanzaba en 1892 más de 900 millones de pesos oro. El desquicio financiero y monetario reinante hizo que "la posibilidad de un colapso" —como señala WILLIAMS— fuera ya evidente en 1889. Esto se deducía de "los numerosos y vanos esquemas del gobierno para mantener el premio del oro, los proyectos para una reforma del sistema de cambios y los intentos para negociar nuevos préstamos" (111).

El centro de la actividad especulativa era la Bolsa de Comercio, que fuera descripta en una novela famosa por JULIAN MARTEL. Las maniobras financieras se hicieron tentadoras. La ética comercial se diluía, y se aceptaba todo género de operaciones como respetables. Según LUCIO VICENTE LOPEZ, nieto del autor del himno, "en la casa de la Bolsa todo es permitido, como en la guerra" (112).

(111) WILLIAMS, JOHN H., *Argentina International Trade under Inconvertible Paper Money, 1880-1900*, Harvard, 1920, pág. 114.

(112) Citado en BRAILOVSKY, ANTONIO E. *1880-1982. Historia de las crisis argentinas. Un sacrificio inútil*, Buenos Aires, 1982, pág. 46. La novela de JULIAN MARTEL se llama significativamente *La Bolsa*.

Por otra parte, el crédito bancario se incrementó espectacularmente, se multiplicó doce veces entre 1881 y 1889, siendo el que más se expandió el Banco Nacional, debido a la cantidad de emisiones que le fueron autorizadas. También se ampliaron las actividades crediticias de los otros bancos provinciales, de las instituciones privadas y, especialmente, el crédito hipotecario después de la creación del Banco Hipotecario Nacional (113).

Con ello aumentaba también el consumo, como señalaba JOSE A. TERRY que llegó a ser ministro de Hacienda entre 1893 y 1894, "en proporción al derroche bancario. El lujo y los gastos improductivos se habían multiplicado. Todavía se descontaba el porvenir por millones de millones. Se había perdido la noción del valor del dinero..." (114). El emisionismo excesivo y la especulación de todo tipo se asociaban a un consumo suntuario que agravaba las cosas.

Ciertos autores sostienen, sin embargo, que los bancos garantidos tuvieron un efecto estimulante, al menos en un primer tiempo, sobre las economías provinciales, y que frente a un presidente oriundo del interior del país, como el cordobés JUAREZ CELMAN, los intereses porteños incidieron para desestabilizar su gobierno, incluso ante los prestamistas extranjeros (115). Pero puede argumentarse, por otro lado, que el presidente dispuso la privatización de activos estatales, como los ferrocarriles Andino y Central Norte, para obtener recursos propios, a fin de mantener el elevado gasto público (116).

En todo caso, el crecimiento de la deuda pública externa entre 1885 y 1889 fue notable (117). En ese período, la deuda contraída por las provincias superó los 100 millones de pesos oro y la de los municipios los 20 millones de la misma moneda. WILLIAMS es el primero en hacer notar que no existen registros respecto de la deuda de las empresas privadas —cuestión de la que directa o indirectamente se hacía cargo el Estado—; sin embargo, un dato que parece corroborarse a través de otros comentarios de contemporáneos a los hechos, es el que trae QUINTERO RAMOS. Según este autor, "una fuente acreditada (se trataría de JOSE MARIA ROSA, ministro de Hacienda) calculó que la deuda privada con el exterior era, en 1890, de 400 millones de pesos oro y los servicios anuales de la misma demandaban 24 millones de pesos oro" (118).

(113) Cf. REGALSKY, A. (1999).

(114) Citado en BRAILOVSKY, A. E. (1982), pág. 47.

(115) Cf. MARTI, GERARDO, "El sistema bancario en vísperas de la crisis de 1890. Una revisión crítica de su incidencia en la política económica de Juárez Celman, 1887-1889", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 17, primer semestre de 1999.

(116) REGALSKY, A. (1998), pág. 167.

(117) TORNQUIST, ERNESTO, *El desarrollo económico de la República Argentina en los últimos cincuentas años*, Buenos Aires, 1920, pág. 134.

(118) QUINTERO RAMOS, A. (1950), págs. 73 y 74.

La causa determinante del descontrol monetario y financiero se originaba así en el endeudamiento con el exterior. La deuda externa argentina, hacia 1891, estaba constituía por la deuda del Estado nacional (205 millones de pesos oro); la de las provincias (153 millones de pesos oro), la de los municipios (26 millones de pesos oro), diversas obligaciones estatales y garantías ferroviarias (95 millones de pesos oro), y la deuda privada (400 millones de pesos oro); lo que daba una deuda externa total de 879 millones de pesos oro ([119]). Si le calculamos un interés anual razonable de un 6 %, su monto se elevaría a cerca de 53 millones de pesos oro. Si agregamos el 1 % de amortización (habitual en este tipo de compromisos), la salida de capital por ese concepto llevaría la cantidad de divisas a exportar a una cifra aproximada a los 60 millones de pesos oro.

De acuerdo con los datos que aporta RIPPY, la inversión de capital privado británico alcanzaba en 1890 unos 85 millones de libras esterlinas, que convertidas en pesos oro (utilizando el tipo de cambio que estableció la Ley de Conversión de 1899) se acercaban a un monto de 429 millones ([120]). Es difícil en este caso hacer un cálculo aproximado de cuánto significaron las utilidades que esas empresas, y las de otro origen, remitieron a sus casas matrices, pero debieron haber sido cuantiosas. A esto hay que sumar el 7 % de garantía sobre el capital invertido en ferrocarriles, que el gobierno se había comprometido a pagar a las compañías ferroviarias y que, aunque con algunos atrasos, terminaba haciendo.

Otros ítem, que no eran registrados y significaban una importante salida de divisas, estaban constituidos por las remesas de inmigrantes y las divisas gastadas en el exterior por turistas argentinos que —según el cálculo aproximado hecho por PELLEGRINI para 1890— se hallarían en torno a los 10 millones de pesos oro.

Finalmente, hay que tener en cuenta el signo negativo del comercio exterior. En 1890, el intercambio total fue de 242 millones de pesos oro, y el saldo dejó un déficit de 41 millones de pesos oro, el noveno desfavorable en forma consecutiva del balance comercial.

Estas circunstancias hicieron que en abril de 1890 el premio del oro llegara al 209 %, mientras que, a pesar del incremento del circulante, existía, según WILLIAMS, una gran iliquidez. Las exportaciones no lograron expandirse en la medida suficiente para hacer frente a los servicios de la deuda y la crisis debía estallar inevitablemente en cuanto el flujo de préstamos del exterior se interrumpiera. Esto ocurrió cuando la desconfianza sobre la situación argentina empezó a cundir en el exterior y la casa Baring Brothers, agente del gobierno argentino, no pudo seguir vendiendo en Londres los títulos argentinos, sino a costa de grandes pérdidas. Recordemos que al mismo tiempo que se desarrollaba la crisis se produjo una revolución política, acompañada por enfrentamientos militares, que contribuyeron a tensar la situación económica.

(119) WILLIAMS, J. H. (1920), según un informe del ministro de Hacienda, EMILIO HANSEN, pág. 100.

(120) Cf. RIPPY, FRED J., *British Investment in Latin American, 1822-1949*, Minneápolis, 1959.

Debido a ello, luego de intimar al gobierno a que hiciera frente a sus vencimientos para evitar que entrara en liquidación, la casa Baring debió cerrar provisoriamente sus puertas y fue salvada, *in extremis*, por el gobierno británico. En la Argentina, algunos de los principales bancos se declararon en bancarrota y, una vez fracasados los intentos para ayudarlos, entraron en liquidación. Finalmente, se otorgó una moratoria general mientras que el premio del oro llegaba a un pico máximo del 364 % y la cotización de los títulos y acciones de los bancos y empresas más importantes declinaban en forma espectacular: las del Banco Nacional cayeron más de un 90 % entre agosto de 1889 y junio de 1891, las del Banco Constructor llegaron prácticamente a carecer de valor y los bonos gubernamentales, así como las acciones de las principales compañías ferroviarias, tuvieron un descenso más moderado pero igualmente importante, con caídas que llegaron, en algún caso, al 80 % ([121]).

En su primer discurso presidencial, en agosto de 1890, CARLOS PELLEGRINI, que reemplazó en el cargo al renunciante MIGUEL JUÁREZ CELMAN, daba un panorama negro de la situación: "Necesitamos —decía— de ocho a diez millones de pesos para pagar en Londres el 15 del corriente mes, es decir, de aquí a nueve días, el servicio de la deuda externa y la garantía de los ferrocarriles: en el Banco Nacional no tenemos nada; si no pagamos, seremos inscriptos en el libro negro de las naciones insolventes. ¡Reclamo de ustedes esa ayuda en nombre de la patria!". El honor de la patria estaba ligado ahora al de un irresponsable endeudamiento externo ([122]).

Pero el compromiso fue asumido y el gobierno argentino inició tratativas que lo llevarían a un acuerdo con sus acreedores extranjeros, firmado en enero de 1891, y negociado con un comité que los representaba, que había sido nombrado por el Banco de Inglaterra y encabezaba el barón ROTHSCHILD. Por este trato, la Argentina quedaba dispensada de la necesidad de remitir fondos a Europa por tres años y se le concedía una empréstito de consolidación garantizado por sus rentas aduaneras. Además, por igual cantidad de años, las autoridades locales no podían solicitar nuevos préstamos en el exterior. Posteriormente, este acuerdo fue abandonado y sustituido por el llamado "Arreglo Romero" por el cual se alargaban los plazos para el pago de la deuda, cuyos servicios completos volvieron a abonarse normalmente a partir de 1897.

Sin embargo, desde 1891 la balanza comercial comenzó a hacerse positiva, en parte debido a la fuerte disminución de las importaciones, pero también gracias al aumento de las exportaciones. Las inversiones de los años anteriores estaban

(121) WILLIAMS, JOHN H., "La crisis y el Banco Baring, 1890-1891", en *Revista de Ciencias Económicas*, noviembre de 1921, pág. 122.

(122) Citado en BALESTRA, J. (1934). Qué pensaría de ese *honor de la patria* JOSÉ DE SAN MARTÍN, cuando, sin los barcos necesarios para emprender su expedición libertadora al Perú, decía: "El que no tiene más con su madre se acuesta", y agregaba: "Yo marcharé aunque me lleve el diablo", citado en PASQUALI, PATRICIA, *San Martín. La fuerza de la misión y la soledad de la gloria*, Buenos Aires, 1999, pág. 260.

dando ya sus frutos, produciendo una rápida expansión de la producción agropecuaria. También se creó el Banco de la Nación Argentina, organizado sobre la base del liquidado Banco Nacional, que, a partir de allí, aunque en condiciones más rigurosas, jugaría un rol central en el financiamiento del gobierno y de las actividades económicas y comerciales.

Cuando en 1895 se reanudó la corriente de préstamos, la situación de la balanza de pagos difería radicalmente de la del período 1881-1890. Ahora, según Williams, el balance de préstamos, debido a la fuerte carga de la deuda externa, resultaba negativo, mientras que el saldo de la balanza comercial tenía un signo crecientemente positivo y compensaba por demás el desnivel financiero. El resultado de ello fue que, salvo en 1897, en los demás años, hasta principios del siglo XX, la balanza de pagos experimentó una notable mejoría. Aunque la ausencia de algunos registros estadísticos pueden alterar estos resultados en un sentido menos favorable ([123]).

Cabe notar que el incremento de las exportaciones no se debió al aumento de sus precios, que se encontraban en baja, sino al del volumen exportado debido a la mayor demanda internacional. De todos modos, el mejoramiento del comercio exterior provocó, desde 1895, una declinación del premio del oro sin que disminuyera la cantidad de papel moneda en circulación. Se inició así un proceso de apreciación del peso que sólo sería frenado por la Ley de Conversión de 1899.

En el cuadro siguiente puede apreciarse la evolución de la balanza de pagos entre 1881 y 1900, y sus relaciones con los movimientos de la circulación monetaria y del premio del oro.

Año	Présta-mos 1	Serv. de la deuda 2	Bce. de capit. 1 - 2	Exp. 3	Imp. 4	Balanza comerc. 3 - 4	Balanza de pagos Saldo	Circul. monet. (mill. m$n)	Prima del oro 1884 par
1881	14,1	12,0	2,1	57,9	55,7	2,0	4,3	s/d	—
1882	25,3	15,7	9,6	60,4	61,2	-0,8	8,7	s/d	—
1883	47,4	19,5	27,9	60,2	80,4	-20,2	7,8	s/d	—
1884	39,7	27,6	12,1	68,2	94,0	-26,0	-13,9	62	100
1885	38,7	22,6	15,5	83,9	92,2	-8,3	6,1	75	137
1886	67,6	26,8	40,8	69,8	95,4	-25,6	15,2	89	139
1887	153,4	37,3	116,1	84,4	117,3	-32,9	83,2	94	135
1888	240,8	49,5	198,3	100,1	128,4	-28,3	170,0	130	148
1889	153,6	59,8	93,8	90,1	164,6	-74,4	19,4	164	191
1890	45,3	60,2	-14,9	100,8	142,2	-41,4	-56,3	245	251
1891	8,2	32,5	-23,3	103,2	67,2	36,0	12,7	261	387
1892	—	15,9	-15,9	113,4	91,5	21,9	6,0	282	332
1893	—	20,1	-20,1	94,1	96,2	-2,1	22,2	307	324
1894	—	20,1	-30,6	101,7	92,8	8,9	21,7	299	357
1895	17,2	30,6	-21,0	120,1	95,1	25,0	4,0	295	344
1896	37,1	38,2	-2,7	116,8	112,2	4,6	1,9	295	296
1897	38.3	44,0	-5,7	101,2	98,3	2,9	-2,8	293	291
1898	46,0	50,5	-4,5	133,8	107,4	26,4	21,9	292	258
1899	25,0	54,7	-29,7	184,9	116,9	68,0	38,3	291	225
1900	27,5	58,5	-31,0	154,6	113,5	41,1	9,0	295	231

Elaboración propia.
Nota: La columna de balanza de pagos incluye, en el cálculo de Williams, créditos más débitos. Los créditos significan préstamos más exportaciones; los débitos, pagos por los servicios de la deuda más importaciones. La balanza de pagos, en términos contables no debe dar saldos negativos ni positivos, pero en el cálculo de Williams no incluye otros ítem, como las remesas de los inmigrantes, los gastos de turistas y otros, por no disponer de datos suficientes.
Fuente: Williams, John H., *Argentina International under Inconvertible Paper Money, 1880-1900*, Harvard, 1920.

Cuadro 1,27. Balanza de pagos, circulación monetaria y prima del oro 1881-1900 (en millones de pesos).

La apreciación del peso papel originaba una transferencia de ingresos a favor de los que recibían ingresos fijos en papel moneda y en contra de los productores y comerciantes ligados a la exportación, que tenían sus costos en papel y vendían sus productos en oro, quienes, por esa razón, comenzaron a desarrollar una campaña para detener la valorización del peso, haciendo valer su considerable influencia política y económica, asegurando así su convertibilidad respecto del oro. Atendiendo a esos reclamos, en agosto de 1899 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de conversión de la moneda, que se transformó en ley luego de agitados debates parlamentarios ([124]). Por esta ley se creaba la Caja de Conversión, que tenía por función convertir el papel moneda en oro al cambio de 2,2727 pesos moneda nacional por peso oro, o sea 0,44 de oro sellado por peso papel. Para servir de garantía a la conversión del papel moneda se formaría una reserva metálica llamada "fondo de conversión", integrada por recursos públicos de diferente origen.

1,12,4. El endeudamiento externo, los ciclos y las crisis: un análisis historiográfico

La escasez de estadísticas del sector externo argentino hasta la Primera Guerra Mundial, la dificultad de construir series confiables que permitan ver su evolución y la ausencia total de balances de pagos en la Argentina anterior a la época del

(123) Williams, J. H. (1921), págs. 152 y 153.

(124) Panettieri, José, "La Ley de Conversión Monetaria de 1899 en el marco de la formación de la Argentina moderna", en *Desarrollo Económico*, N° 82, julio-setiembre de 1981, págs. 238 y sigtes.

conflicto bélico no deben oscurecer un factor, el endeudamiento externo, que ha de ser clave para explicar la evolución de la economía argentina en las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del siglo XX ([125]).

A lo largo de la historiografía argentina, el tema de las condiciones y características de la economía agroexportadora y de su inserción internacional ha concitado la atención de numerosos especialistas. Las corrientes interpretativas sobre los desequilibrios del sector externo y los mecanismos de ajuste se ven plasmadas en los trabajos de algunos autores que, como es el caso de Williams, Prebisch y Ford, visualizan la problemática desde distintas perspectivas basados, sin embargo, en una visión común que se ha definido como "estructuralista o de la balanza de pagos" ([126]). Roberto Cortes Conde tiene un enfoque distinto, que podemos denominar "monetarista".

John H. Williams, en la publicación de su tesis doctoral sostenida en la Universidad de Harvard, centró toda su atención en lo que le pareció el factor fundamental para explicar los desequilibrios de la economía argentina hacia fines del siglo XIX: el estado del balance de pagos. La corroboración empírica de su teoría fue realizada a partir de la reconstrucción, con los escasos datos con los que contaba, de la situación de las cuentas externas en aquellos años ([127]).

Williams observa que si los déficit comerciales eran demasiado amplios, como ocurrió en los años '80, y no llegaban flujos de capital externo, la cuenta corriente del balance de pagos tenía saldos fuertemente negativos. Esto sucedía cuando la desconfianza externa o alguna crisis mundial interrumpía ese flujo de capitales: entonces los servicios de la deuda sumados al drenaje de oro que traían los déficit comerciales, producían alteraciones adversas originando la depreciación de la moneda y las recurrentes crisis externas. Afirma también que el exceso de emisiones constituía una respuesta a la depreciación previa de la moneda a raíz del aumento de las obligaciones externas fijadas en oro, descartando así un papel determinante del factor monetario como causal de esas crisis.

Raul Prebisch ([128]), por su parte, estudió las vinculaciones entre los flujos de capital externo y el nivel de las exportaciones con la actividad interna y el volumen del medio circulante, desarrollando una "concepción analítica" de los ciclos económicos ([129]).

(125) Cf. Tirre, Emilce, *La inserción internacional de la Argentina: desequilibrios en el sector externo; comercio exterior e integración regional, desde la organización de la Nación hasta la Segunda Guerra Mundial*, tesis de Maestría, 1999.

(126) Tenewicki, M. (1997), pág. 50. La autora señala, sin embargo, que Williams correspondería más bien a una concepción neoclásica (basada en el análisis de los precios) y Ford a una keynesiana-estructuralista. Cf. también, Tirre, E. (1999).

(127) Cf. Williams, J. (1920).

(128) Cf. Prebisch, R., *Obras...*, tomo I (1991).

(129) Fernandez Lopez, Manuel, "El ciclo económico argentino: estudios de Raúl Prebisch", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 10, primer semestre de 1996, pág. 21.

A través de su crítica al trabajo de Norberto Piñero, *La moneda, el crédito y los bancos en la Argentina*, desarrollada en varios artículos publicados por la *Revista de Ciencias Económicas* a comienzos de los años '20, y haciendo uso de las estadísticas de Williams que constituían, por entonces, los primeros intentos empíricos para abordar el tema, Prebisch señala la existencia de factores cíclicos originados en el sector externo y analiza sus repercusiones sobre la economía argentina.

Desde 1824 (especialmente desde el primer empréstito Baring tomado ese año) se venían produciendo en el país sucesivas crisis, fácilmente verificables, de cuyos estallidos se tenían referencias en los documentos del período. Pero, la peculiaridad del análisis de Prebisch radica en el énfasis que pone en el estudio de los factores de gestación de las crisis en los momentos de expansión, y en su distinción de los ciclos económicos argentinos con respecto a los mundiales. Los períodos previos a la crisis —dice Prebisch— se caracterizan por una excesiva confianza y prosperidad: por una gran expansión del crédito, del consumo, de las transacciones y de la especulación inmobiliaria y financiera, relacionadas con la llegada de las corrientes de capital externo.

Se agregaba a ello la toma de considerables empréstitos por parte del Estado nacional, lo cual derivaba en la liberalidad con que los bancos oficiales recurrían al descuento y redescuento y producían una euforia económica; que Prebisch considera ficticia porque no se hallaba en relación con la economía real.

Además, observando la evolución de las fluctuaciones de estos capitales, Prebisch constata que el momento en que se retiraban bruscamente de la plaza argentina coincidía con un alza de la tasa de interés en el Banco de Inglaterra, originada por los cambios cíclicos en el centro hegemónico de la economía mundial o en los mercados internacionales, hecho que precipitaba a la Argentina en la fase más profunda de sus crisis ([130]).

Según Prebisch, el ciclo cumplía, a grandes rasgos, la siguiente secuencia: la gran afluencia de capital externo, en calidad de empréstitos públicos y de colocaciones privadas, acrecentaba las reservas bancarias; el clima de bonanza favorecía el endeudamiento privado y la renovación de los plazos de las colocaciones financieras; incrementándose, a su vez, el volumen de las importaciones gracias al mayor consumo incentivado por la liberalidad del crédito. Pero la prosperidad tenía un límite y éste estaba marcado por la ampliación de los déficit comerciales argentinos y por la elevación de las tasas de interés en las plazas europeas.

Todas estas perturbaciones (o cualquiera de ellas) interrumpían la afluencia de capitales, mientras se imponía la necesidad de pagar en oro el aumento de las importaciones y los servicios financieros, que habían crecido durante el período

(130) Prebisch, R., *Obras...*, tomo I (1991), pie de página Nº 65 en pág. 126.

de prosperidad previo. Ante la inevitable exportación de oro descendían las reservas bancarias y sobrevenía, entonces, el colapso, como resultado de una expansión no necesariamente vinculada al crecimiento real de la economía.

Las perturbaciones eran, en definitiva, de origen externo y se reflejaban en el balance de pagos que experimentaba continuos desequilibrios. En el proceso intervenían, por un lado, factores objetivos como los movimientos internacionales de capital y, por otro, factores subjetivos, como la confianza o la desconfianza sobre la evolución de las variables económicas y monetarias.

Años después, Prebisch desarrolló una distinción entre equilibrio interno y externo, y entendió que había una diferencia radical entre los ciclos que producían las crisis en Europa y los que determinaban las crisis argentinas. De alguna manera, estaba anticipando la distinción centro-periferia, que desarrollaría en la CEPAL.

Ford, por su parte, analiza el comportamiento del patrón oro y su capacidad para mantener la convertibilidad monetaria tanto en el caso inglés, como país hegemónico del período, como en el argentino, en su carácter de importante economía periférica, entre los años 1880 y 1914 (131). Trabaja sobre la hipótesis de que el patrón oro no tenía la capacidad de mantener la convertibilidad de la moneda si se producían desequilibrios en las transacciones externas en un marco de modificación de la estructura de precios. Tanto en Gran Bretaña como en la Argentina, tomados como modelos, la convertibilidad dependía de las condiciones políticas, económicas y sociales.

Como los autores anteriores, Ford piensa que los desequilibrios del sector externo argentino del período se debieron, fundamentalmente, a factores externos, y no a causas monetarias, y centra su atención en el hecho de que el tipo de cambio resultaba determinado por el estado del balance de pagos; aunque no descarta la incidencia de las políticas macroeconómicas, y en especial, la relación entre circulación monetaria y tipo de cambio.

En su análisis, los desequilibrios del balance de pagos hacían fracasar la convertibilidad, porque al crecimiento de préstamos externos le sucedía el aumento de las importaciones y la depreciación de la moneda, mientras que, cuando en la fase siguiente se restringían los movimientos de capital externo, los servicios de la deuda debían pagarse en oro.

Lo más importante para Ford, sin embargo, es que la interrupción en los préstamos externos se producía en momentos en que todavía no se habían recogido los frutos de las inversiones productivas y el valor de las exportaciones no había crecido lo suficiente como para compensar las importaciones y los servicios de la deuda. Ese nivel de endeudamiento atemorizaba a los acreedores

(131) Ford, A. (1966); Ford, A. (1977) y Ford, Alec, "Comercio exterior e inversiones extranjeras, 1880-1914", en Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (comp.), *La Argentina del 80 al Centenario*, Buenos Aires, 1985, págs. 497-512.

externos y frenaba las corrientes de capital. La imprudente política macroeconómica de los años '80 facilitó una expansión desmedida del crédito antes de que maduraran las inversiones en el sector agroexportador, que no fue suficiente para cubrir los necesarios pagos externos. Los términos del intercambio, por la caída de los precios internacionales de las materias primas agrícolas, se sumaron para hacer inevitable la crisis.

La originalidad del enfoque de Ford estriba en que consideraba a las exportaciones como una variable exógena, en función de la demanda externa, concentradas en pocos productos primarios y en mercados con precios internacionales únicos. Las importaciones, por su parte, dependían de un aumento de los ingresos y éstos del de las exportaciones, que eran "función directa del nivel de actividad europea". Por ello, los mecanismos del patrón oro "a través de los precios" fallaban en la Argentina (132).

La convertibilidad se pudo mantener a partir del momento en que las exportaciones dejaron un excedente tal, que permitiera cubrir las importaciones y los servicios de la deuda. A su vez —sostiene Ford—, en el período de mayor crecimiento de las exportaciones, las presiones de los exportadores y de los terratenientes influyeron sobre la autoridad económica para mantener o abandonar la convertibilidad y evitar, de esta manera, una valorización de la moneda que perjudicara sus intereses.

Aun cuando en ciertos aspectos no se aleja tanto de lo que plantean Williams y Prebisch, Ford concluye, más enfáticamente, que la crisis de 1890 fue esencialmente una "crisis de desarrollo". No advierte, sin embargo, que las crisis del sector externo en la Argentina son seculares y continuaron desde entonces afectando la economía del país, aunque de su análisis puede inferirse que no todas las crisis responden, desde un punto de vista productivo, a las mismas causas ni tienen las mismas consecuencias.

En un trabajo más reciente, Roberto Cortes Conde sostiene una tesis distinta de la de los otros tres autores, al señalar que las recurrentes crisis del período agroexportador fueron originadas por problemas monetarios, y no como resultado de los desequilibrios del balance de pagos (133).

Cortes Conde aplica a la época el modelo de "expectativas racionales", según el cual, por el aumento del crédito y la oferta monetaria, el público compraba oro ante las expectativas de devaluación de la moneda, producto de la mayor oferta monetaria, lo cual conducía al agotamiento de las reservas y a la depreciación del peso (134).

(132) Tenewicki, M. (1997), págs. 55-57.

(133) Cf. Cortes Conde, R., (1989).

(134) Cortes Conde, R. (1989), pág. 217.

Esto es lo que provocó el fracaso del patrón oro para mantener la convertibilidad en 1876, en 1885 y en 1890; aunque desde 1885 el régimen fue de flotación sucia. Es decir que, con el exceso de emisión monetaria que caracterizó la segunda mitad de esa década del '80 se perdieron, por un lado, reservas como en el sistema de tipo de cambio fijo y, por otro, se produjo una depreciación de la moneda, como en el sistema de cambio flexible.

El problema se presentaba en esos años porque la oferta monetaria creció más que el producto. Evitando el deterioro de sus ingresos el gobierno intervenía vendiendo oro en el mercado de cambios para que no se depreciara la moneda. Esto, en vez de fortalecer el peso, impulsó al público a comprar activos externos mediante la utilización del crédito bancario. Los servicios de la deuda no habrían afectado mayormente el balance de pagos, sino que la verdadera causa de los profundos desequilibrios que se produjeron fue esa fuga de depósitos, al agotar las reservas y depreciar la moneda ([135]).

Cierto es, de todos modos, que el Estado jugó un rol activo en esta etapa del modelo agroexportador. A pesar de lo que señalaba Roca en 1880 en el sentido de que "el comercio sabe mejor que el gobierno lo que a él le conviene; la verdadera política consiste, pues, en dejarle la más amplia libertad", o de las palabras de Juárez Celman, en su discurso inaugural al abrir las sesiones del Congreso, en mayo de 1887, en el que decía que el Estado debía jugar un rol subsidiario en la "construcción y explotación de las obras públicas", porque era "el peor de los administradores", el desempeño argentino en esos años "es explicable también —según Lascano— en virtud de los gigantescos déficit ordenados a ensanchar la inversión", lo que favoreció el crecimiento económico. La deuda pública total pasó de 94,57 millones de pesos en 1882 a 544,72 millones en 1913 y, entre 1884 y 1913, el déficit fiscal alcanzó picos del 12,6 % del PBI en 1889, el 15,2 % en 1891, el 9,5 % en 1896, el 13,8 % en 1898, el 8,1% en 1905, el 6,6 % en 1908 y el 8,9 % en 1914 ([136]). Salvo en 1908, desde 1900 a 1914 hubo en todos los años un déficit fiscal de magnitud variable, con cifras significativas en 1905, 1910, 1911 y 1914.

(135) Cf. Cortés Conde, R. (1989).

(136) Cf. Cornblit, O.; Gallo, E. y O'Connell, A. (1965); Rapoport, M. (1998); BAC (1982); Lascano, Marcelo Ramón, *Crisis de la política económica argentina*, Buenos Aires, 1973, pág. 79; Regalsky, A. (1998), pág. 173; Veganzones, Marie-Ange y Winograd, Carlos, *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado*, Paris, 1997, pág. 222.

Años	Rentas nacionales	Gasto total	Superávit o déficit	Déficit/gasto
1900	150,4	159,5	-9,1	5,69
1901	151,1	162.6	-11,5	7,60
1902	155,3	203,2	-47,8	23.54
1903	171.4	182.9	-11.5	6.26
1904	188.7	195.0	-6.2	3.19
1905	205.4	322.1	-116,7	36.22
1906	228,9	270,3	-41.4	15.31
1907	243,8	253.2	-9.4	3,70
1908	254.2	252,4	+1.8	—
1909	275.2	392.3	-117.1	29.85
1910	302,5	411,2	-108.8	26.44
1911	310.5	416,6	-106,1	25,46
1912	336.4	404.2	-67.8	16,77
1913	349.3	403,4	-54.1	13.41
1914	250.1	419,6	-169.6	40.40
Fuente: Contaduría General de la Nación.				

Cuadro 1,28. Presupuestos federales de la República Argentina, 1900-1914 (en millones de pesos moneda nacional).

Por otro lado, los recursos fiscales provenían en su mayor parte de los derechos aduaneros sobre las importaciones, y éstas dependían, a su vez, de las exportaciones y del endeudamiento externo. Ese crecimiento estaba sustentado, entonces, en diversas formas de endeudamiento, sobre todo externo.

Los mecanismos del proceso que describimos, analizados muy sintéticamente, venían funcionando desde los años '20 (recordemos el famoso empréstito Baring de 1824, primer modelo en este sentido), pero alcanzaron otra magnitud a partir de década de 1870, cuando las corrientes de capital externo comenzaron a afluir en cantidades importantes y el sistema bancario y financiero adquirió mayor envergadura ([137]).

En síntesis, la Argentina que caracterizaba al modelo agroexportador era una economía abierta hacia el exterior, en donde el Estado tenía un papel importante, pero basada en mecanismos de endeudamiento externo que estimulaban procesos de expansión y traían graves consecuencias en los periodos depresivos; ciclos que se hallaban condicionados, además, por el comportamiento de los centros de

(137) Sobre el empréstito Baring de 1824 véase Ferns, H. (1974); Scalabrini Ortiz, Raúl, *Política británica en el Río de la Plata*, Buenos Aires, 1957. El empréstito Baring fue citado por varios autores como uno de los primeros hechos de corrupción en la Argentina, a lo que se agregaba que sus fondos no se destinaron a los fines para los cuales habían sido solicitados (en lugar de inversiones de infraestructura, se utilizaron para financiar la guerra con el Brasil).

poder económicos mundiales. Mientras tanto, se consolidaban y se derribaban fortunas y se iba conformando un sector económico y financiero dominante vinculado al capital extranjero, a la producción agropecuaria y al comercio de exportación e importación, con raíces en procesos anteriores al mismo modelo.

La escasez de datos, los errores en los registros y sobre todo los primitivos métodos de cálculo hacen pensar que nunca se podrá saber cuál fue la magnitud real del endeudamiento externo argentino y la cantidad de divisas que el país debía exportar cada año. Pero, de lo que no cabe duda —aun cuando no se pueda medir la profundidad real del signo negativo en los balances de pagos— es de que las cuentas de capital dependieron de la continuidad de las corrientes de capital externo y de que la moneda, cuyo respaldo crecía con la entrada de oro y se diluía con la fuga de él, sufría en esas continuas fluctuaciones, que poco tenían que ver con el crecimiento o no de la economía, sentando las bases de una inestabilidad económica y financiera que se hizo crónica.

1,12,5. La Caja de Conversión y la crisis de 1913

Los primeros años del nuevo siglo se vieron marcados por una fuerte recesión económica, y esto influyó sobre la Caja de Conversión que no tuvo saldo alguno en sus arcas. Recién a partir de 1903, cuando se produjo la combinación de grandes cosechas y precios internacionales favorables y se reanudó la corriente de préstamos, el balance de pagos comenzó a arrojar fuertes superávit. El oro afluyó a la Caja al tipo fijado por la ley y el sistema empezó a funcionar de acuerdo con el propósito de sus inspiradores. Las importaciones netas de oro, resultado de los balances de pagos superavitarios, determinaron una expansión monetaria que acompañó el crecimiento de la economía ([138]). Como la emisión fue, entre 1900 y 1914, inferior a las posibilidades que brindaba el ingreso neto de oro, el encaje metálico aumentó en esos años en forma constante.

Las estadísticas siguientes nos muestran la relación entre las importaciones y exportaciones de oro, las existencias en la Caja de Conversión y la emisión de billetes entre 1900 y 1914.

(138) Olarra Jiménez, R. (1968), pág. 62.

Año	Importaciones de oro	Exportaciones de oro	Importación de oro neta	Existencias en la Caja de Conversión al 1° de dic.	Garantía legal (%)	Emisión de billetes	Emisión potencial	Emisión real respecto de emisión potencial
	Millones de pesos oro					Millones de pesos papel		
1900	10,2	3,5	6,7	—	—	295	310	95
1901	2,4	2,3	0,1	—	—	295	310	95
1902	8,9	3,1	5,8	—	—	296	317	93
1903	25,7	1,2	24,5	38,2	23,5	380	379	100
1904	24,9	1,6	23,3	50,3	28,1	408	423	96
1905	32,5	0,8	31,7	90,1	41,1	498	480	104
1906	18,2	1,6	16,6	102,7	44,3	527	506	104
1907	23,6	3,1	20,4	105,1	44,9	532	545	98
1908	28,7	0,1	28,6	126,7	49,5	581	598	97
1909	66,9	1,2	65,7	172,5	37,2	685	740	92
1910	37,0	1,7	35,3	186,0	68,6	716	817	88
1911	12,8	3,0	9,8	189,0	68,9	723	838	87
1912	36,1	0,1	36,0	222,9	71,9	800	920	87
1913	47,9	44,4	3,6	233,2	72,7	823	938	88
1914	18.0	31,3	-13,3	224,4	63,3	803	966	83

Elaboración propia.
Fuentes: Ford, Alec G., *El patrón oro: 1880-1914, Inglaterra y Argentina*, Buenos Aires, 1966. Comité Geográfico Argentino (1942).

Cuadro 1,29. Importaciones y exportaciones de oro, existencias en la Caja de Conversión y emisión de billetes (1900-1914) (en millones de pesos oro).

Debe notarse que en la Caja de Conversión no hubo reservas prácticamente desde su apertura hasta 1903, pues se habían interrumpido los flujos de capital extranjero mientras que lo que entraba por los superávit comerciales no alcanzaba para pagar los servicios de la deuda externa, por lo cual el gobierno tuvo que recurrir a las pocas existencias de oro que quedaban.

Las razones por las que no llegaba capital externo fueron variadas: la guerra de los bóers en Sudáfrica y la rebelión de los bóxer en China, dos acontecimientos lejanos influían haciendo que las tasas de interés subieran en Europa. También tuvo que ver la inminencia de la guerra con Chile y cierta especulación con oro que los brasileños realizaron en la plaza londinense.

Según Virgil Salera, para 1903 las circunstancias externas, sin embargo, cambiaron y el oro comenzó de nuevo a entrar "a torrentes al país", como parecen confirman los datos estadísticos del cuadro 1,29 ([139]). Esto no impidió que, pese al nuevo ciclo ascendente, se produjeran dificultades en algunos sectores econó-

(139) Cf. Salera, Virgil, *Exchange Control and the Argentine Market*, Nueva York, 1940.

micos que provocaron quiebras y conflictos sociales. Algunos, como el banquero Ernesto Tornquist, señalan que el oro recién llegó a los bancos unos años más tarde, situando el nuevo ciclo de auge hacia 1907 (140).

En todo caso, a partir de 1904/5 se verifica un aumento continuo del medio circulante. La entrada de oro por superávit comerciales y por las corrientes de capital externo condujo a una emisión mayor, contribuyendo a la expansión de los negocios, pero también al incremento de las actividades especulativas.

El nuevo período de prosperidad económica, el más prolongado del modelo agroexportador, tocó a su fin, no obstante, hacia 1913. En mayo de dicho año comenzó a dejarse sentir un proceso recesivo, que fue adquiriendo mayores proporciones según transcurrían los meses. Durante 1913, los activos de entidades en quiebra se elevaron a una cifra igual al doble de la correspondiente a 1912 y el triple de la que tuvo en 1911 (141).

Ocurrió que, desde 1910, el aumento del oro fue producto en lo fundamental de las corrientes de capital externo, pero no del monto de los excedentes del comercio, pues además de verificarse malas cosechas, que redujeron la producción de cereales, descendieron también los precios internacionales. Esto produjo, incluso, en 1911, un déficit significativo en la balanza comercial (142). Por otra parte, la gran especulación en bienes raíces que se había iniciado varios años atrás y se había acentuado con motivo del crecimiento de los centros urbanos, encontró su techo. Algunos terrenos habían alcanzado ya precios irreales y comenzarían a bajar abruptamente. Aun antes del comienzo de la Primera Guerra Mundial, los indicadores de la actividad económica venían cayendo.

Considerando el periodo 1911-1912 se verifica un pequeño superávit en el comercio, que resultaba insuficiente frente a los pagos exigidos por la deuda —dice Quintero Ramos— y fue el capital externo el que permitió controlar la situación dando un signo positivo a las cuentas de la balanza de pagos. Sin embargo, las entradas de capital se redujeron radicalmente hacia 1913, mientras subían las exigencias por los servicios de la deuda. Así, las exportaciones, sumadas a la entrada de capitales, resultaron insuficientes frente a las importaciones y los renglones invisibles, invirtiendo el signo del sector externo (143).

El cuadro 1,30, que muestra la balanza de pagos en esos años, fue elaborado por Raul Prebisch, y permite apreciar con más detalle la situación descripta. Tanto Prebisch como Quintero Ramos coinciden en que si no comenzó la recesión en el verano de 1912, fue porque el capital externo siguió afluyendo al país, pero ya a

(140) Cf. Tornquist, E. (1920).

(141) Quintero Ramos, A. (1950), pág. 134.

(142) *Memoria Anual de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires*, 1914, correspondiente al ejercicio del año 1913; *Anuario de la Sociedad Rural Argentina*, 1914.

(143) Quintero Ramos, A. (1950), págs. 191 y 192.

fines de ese año, cuando los flujos de capital se cortaron, y los que habían llegado por el corto plazo abandonaron la plaza, la crisis estalló produciendo quiebras en cadena y, en 1914, el gobierno decidió suspender la convertibilidad, aunque todavía las reservas no se habían agotado.

Existe una tendencia en la historiografía a atribuir las causas de la crisis al comienzo de la guerra y, en cambio, lo que se observa es que existieron distintas instancias: una por la caída del sector rural, que ya no se recuperó hasta 1917, y otra por el despilfarro, la especulación y el gasto desmedido, típicos de la fase expansiva del ciclo.

Años fiscales	1911-1912	1913-1914
Créditos		
Exportaciones	448,1	404,3
Empréstitos gubernamentales	48.5	46.2
Empréstitos privados	—	34,3
Cédulas de oro vendidas en el exterior	36.2	23,5
Inversiones directas	186.9	10,0
Miceláneas	—	18,5
Total de créditos	719,7	536.8
Débitos		
Importaciones	428.9	392.1
Remesas de inmigrantes y gastos de turistas en el exterior	87.0	—
[illegible] por conceptos de deudas	167.6	177,3
Total de débitos	683.5	569,4
Balance: saldo activo en oro	+36,2	-32,6

Fuente: Prebisch, Raul, "Anotaciones sobre nuestro medio circulante", en *Revista de Ciencias Económicas*, junio de 1921, pág. 297.

Cuadro 1,30. La balanza de pagos y la crisis de 1913 (en millones de pesos oro).

La Primera Guerra Mundial aceleró, sin duda, los tiempos al provocar en un principio la huida rápida del capital, pero la crisis estaba ya instalada y no dependió exclusivamente del estallido del conflicto. Por otro lado, los cambios positivos en el comercio internacional que se operaron durante la guerra —especialmente por la súbita ampliación de las relaciones financieras y comerciales con los Estados Unidos (que permitieron repatriar parte de la deuda externa) y por el crecimiento de la industria para sustituir importaciones— trajeron un efecto de bonanza que hizo olvidar la crisis y relacionarla solamente con los comienzos del conflicto bélico.

En síntesis, el sistema monetario y financiero presentó, en la mayor parte del período 1880-1914, como señala Ford, la "falta de un orden deliberado y de un control central", y el éxito circunstancial de medidas que procuraron regular la emisión monetaria y el tipo de cambio, a través de sistemas de convertibilidad de la moneda en oro, se debieron más que nada a la sucesión de saldos favorables

en el comercio exterior y a la entrada de capitales ([144]). Cuando el sector externo ingresó en una etapa de dificultades, el oro salió de la Caja de Conversión (o de las arcas del Tesoro) y se decretó la inconvertibilidad, como ocurrió en 1876, 1885 y 1914. Era, como muestra su agitada historia, una medida que dependía de la fase expansiva de los ciclos económicos y financieros, y del resultado positivo de las cuentas externas.

1,13. EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO

No existen estadísticas oficiales sobre el crecimiento y la estructura de la economía argentina antes de 1900, aunque algunos autores, como Lewis, señalan que "pocos países pueden igualar la experiencia argentina desde 1870 hasta las vísperas de la Primera Guerra Mundial en cuanto a las altas tasas de crecimiento sostenidas durante un período relativamente largo ([145]). Diaz Alejandro y Cortes Conde han realizado cálculos al respecto. Utilizando diversos indicadores económicos, el primero de ellos estima que el PBI creció a una tasa anual media de por lo menos el 5 % en los 50 años anteriores a la Primera Guerra Mundial, mientras que la población aumentó a una tasa anual del 3,4 % ([146]).

Indicadores	Promedios anuales		Tasas de crecimiento anual (porcentajes) entre ambos períodos
	1865-1869	1910-1914	
Longitud de las vías férreas (km)	503	31.104	15,4
Población (miles de habitantes)	1.709	7.271	3,3
Exportaciones (millones de $ oro)	29,6	431,1	6,1
Importaciones (millones de $ oro)	38,0	410,0	5,4
Superficie sembrada (millones de hectáreas)	0,58	20,62	8,3

Fuente: Diaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1975.

Cuadro 1,31. Indicadores del crecimiento económico de la Argentina (1865-1869 / 1910-1914).

(144) Ford, A. G. (1966), pág. 169.

(145) Cf. Lewis, Colin M., "Del crecimiento al retraso económico: una revisión de los recientes debates sobre la historia económica y social argentina", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 18, segundo semestre de 1999.

(146) Diaz Alejandro, C. (1975), págs. 18 y 19.

Cortes Conde calcula, a su vez, la tasa de crecimiento del PBI per cápita entre 1875 y 1912 en 3,9 % anual, mientras que Maddison estima que el PBI per cápita en dólares creció entre 1870 y 1913, de 1.311 a 3.797 ([147]).

Pero estas estimaciones deben ser completadas por otras para reflejar exactamente lo ocurrido, porque la década del '80 significó un punto de inflexión, y el crecimiento se aceleró en esos años en comparación con los veinte años anteriores. Podemos ver así que las tasas de incremento del PBI, comparadas con las de otros países de características similares, mostraron una diferencia a favor de la Argentina en el inicio del auge, las dos últimas décadas del siglo XIX, entre 1880 y 1900. En ese período la tasa de crecimiento del producto disponible para los argentinos duplicó las de Australia y Brasil, y superó en más de un 50 % la de los Estados Unidos y en un 16 % la de Canadá. Estas ventajas irían disminuyendo hasta eclipsarse en años posteriores ([148]).

Los indicadores más desagregados utilizados por Diaz Alejandro (cuadro 1,31) tampoco crecen en forma pareja. La expansión de las vías férreas se realiza fundamentalmente en dos períodos, 1882-1892 y 1905-1914. Las importaciones, a su vez, pegan un salto a partir de 1880, en tanto que las exportaciones se desarrollan al comenzar la década siguiente. El incremento de la población, en especial de la población activa que dependía más que nada de la inmigración, tampoco se produjo en forma homogénea, sino al vaivén de las oleadas migratorias, que tuvieron dos picos en 1885-1890 y 1905-1913. El área sembrada aumentó, por su parte, tres veces entre 1870 y 1890, se duplicó en los cinco años posteriores y luego creció a un ritmo sostenido para llegar a ser tres veces y media mayor en 1914 en relación con 1895.

Ford ha explicado el *décalage* existente entre la entrada de capital extranjero, la construcción de vías férreas y el aumento en la producción y exportación de cereales, y ha atribuido a este hecho parte de la responsabilidad de la crisis de 1890 ([149]).

A partir de 1880 el crecimiento ha sido, pues, intenso, pero también discontinuo. Esta discontinuidad estuvo basada en la forma de inserción de la Argentina en la economía mundial. El capital básico y la población provinieron sobre todo del exterior, y la evolución de la producción agropecuaria y de las exportaciones dependió también del comportamiento de los mercados externos.

(147) Cortes Conde, Roberto, (1994), pág. 19; Maddison, Angus, *L'économie mondiale, 1820-1992. Analyse et statistiques*, París, 1995, pág. 21.

(148) Vitelli, Guillermo, *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, Buenos Aires, 1999, pág. 121.

(149) Ford, A. G., (1977), pág. 130.

Esto explica el carácter cíclico del crecimiento, como lo ha señalado BERTOLA. La tasa de crecimiento es muy alta en los inicios, período 1877-1888, con 4,8 %, luego desciende al 4,4 % en 1888-1896 y al 2,7 % en 1896-1905, para ascender levemente en el período 1905-1912 al 3,5 % ([150]).

La crisis de 1890, que fue denominada por algunos autores "crisis de crecimiento", y la expansión que se produjo desde principios de este siglo hasta los años previos a la guerra revelaron los límites del modelo agroexportador. Ese crecimiento tenía por base el endeudamiento externo y un continuo balance favorable del comercio exterior; cualquier alteración en el sector externo o en la estructura productiva que constituía su fundamento podía producir rápidamente una interrupción del proceso.

Como señala CARLOS MARICHAL en su análisis de la historia de la deuda externa latinoamericana, "los empréstitos inyectaban capital en América Latina, pero, al mismo tiempo, propiciaban un flujo inverso de fondos en la forma de pagos de intereses y de amortización... a largo plazo todos los países deudores se veían obligados a devolver una suma mucho mayor que la que habían recibido" ([151]).

La cuestión estaba en las posibilidades que tenía el país de mantener su crecimiento en forma ininterrumpida sobre la base de ese endeudamiento y del dinamismo de las exportaciones agropecuarias. En realidad, según apuntó en la época ALEJANDRO BUNGE, "después de 1908 la Argentina... «era»... un país estático desde el punto de vista de su organización económica". La zona pampeana había llegado a un límite en cuanto a sus posibilidades de expandir la producción incrementando el área bajo explotación y Gran Bretaña entraba en un cono de sombras como proveedora de los capitales y las manufacturas que nuestra economía requería. La Primera Guerra Mundial significó un primer toque de alerta en cuanto a las perspectivas de continuidad del modelo y la crisis de 1930 marcó su ocaso definitivo" ([152]). Ciertos autores, como DI TELLA y ZYMELMAN, sitúan el retraso hacia 1913, pero casi todos concuerdan en que el comienzo del fin del auge del período agroexportador se sitúa hacia la primera década del siglo XX.

Por otra parte, los datos de la evolución de la inversión bruta fija y del producto bruto interno publicados por la CEPAL muestran más claramente el ritmo irregular, con tasas muy altas en algunos años y muy bajas en otros, del crecimiento operado entre 1900 y 1914.

(150) BERTOLA, LUIS, "Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 10, primer semestre 1996, Buenos Aires, 1996.

(151) MARICHAL, CARLOS, *Historia de la deuda externa de América Latina*, México, 1988, pág. 13.

(152) Ver la discusión sobre las ideas de BUNGE al respecto en LLACH, JUAN JOSÉ, *La Argentina que no fue*, Buenos Aires, 1985, págs. 29 y 30.

Años	Inversión bruta fija	Inversión bruta fija % del PBI	Tasa de crecim. anual de la inv. bruta fija	PBI a precios de mercado	Tasa de crecim. PBI
1900	2.396	25	—	9.425	—
1901	2.491	25	3,9	10.222	8.5
1902	2.460	24	-1,3	10.016	-2,1
1903	2.695	23	9.6	11.449	14,3
1904	3.899	31	44,7	12.670	8,8
1905	6.029	42	15.5	14.352	13,3
1906	7.209	49	19,6	15.074	5,0
1907	8.902	58	23,5	15.392	2.1
1908	7.593	44	-17,2	16.900	9,8
1909	8.557	48	12,6	17.734	4,9
1910	10.230	53	19.6	19.024	7,3
1911	10.076	52	-1.5	19.336	1,8
1912	8.215	39	-22,7	20.948	8,2
1913	8.331	39	1.4	21.166	1.0
1914	5.163	27	-61,4	18.974	-11.6

Elaboración propia.
Fuente: CEPAL, *El desarrollo económico argentino. Anexo estadístico*, Stgo. de Chile, 1958.

Cuadro 1,32. Crecimiento de la inversion bruta y del PBI (1900-1914).

Como resulta lógico, las variaciones de la inversión bruta fija son mucho más bruscas que las del producto bruto interno, aunque ambas se hallaban, con el previsible desfase, estrechamente relacionadas. Las tasas anuales de crecimiento del producto bruto interno, por su lado, llegaron a ser muy altas en algunos años, pero presentan grandes altibajos.

Un indicador más heterodoxo de las características del desarrollo en los años de implementación y expansión del modelo, que trata de vincularlo a los cambios políticos ocurridos en ese lapso, consiste en medir el progreso económico del país por la suma de su comercio exterior para los distintos períodos presidenciales entre 1862 y 1916.

No es, por supuesto, un exponente de la bondad de las respectivas administraciones, sino que sirve para ratificar la ya mencionada evolución a saltos que surge de los cuadros anteriores, pero en un período mucho más extenso.

Administraciones	Intercambio comercial ($ oro)	Diferencia con el período anterior	
		Absoluta	Relativa (%)
Mitre (1862-1868)	359.132.272	—	—
Sarmiento (1868-1874)	557.672.715	198.540.442	55,0
Avellaneda (1874-1880)	559.928.412	2.255.697	0,4
Roca (1880-1886)	879.653.622	319.725.210	57,0
Juarez Celman - Pellegrini (1886-1892)	1.303.351.282	423.697.660	48,0
L. Saenz Peña - Uriburu (1892-1898)	1.269.636.838	-33.714.444	-27,0
Roca (1898-1904)	1.937.710.135	668.073.297	34,0
Quintana - Figueroa Alcorta (1904-1910)	3.735.769.074	1.798.058.939	93,0
R. Saenz Peña - De la Plaza (1910-1916)	3.867.855.455	132.086.381	3,0
Total	14.470.709.805	—	—

Fuente: *Tercer censo nacional, 1914*, tomo VIII.

Cuadro 1,33. El crecimiento del comercio exterior y los períodos presidenciales (1862-1916).

El análisis de la composición de las existencias de capital permite precisar, por su parte, aquellos sectores que con su dinamismo sustentaron el desarrollo económico en el período agroexportador.

No sorprende encontrar que, además del sector agropecuario, los pilares básicos fueron la industria de la construcción y los ferrocarriles. En 1900, la distribución de las existencias de capital era la siguiente: Agricultura, ganadería y pesca, 28,3 %; Industria, 8,4 %; Electricidad, comunicaciones y otros servicios públicos, 0,9 %; Ferrocarriles, 17,5 %; Vivienda, 33,5%; Otros medios de transporte, 0.3 %; y Servicios del gobierno y otros servicios, 11,1 %.

Pero es la estructura del producto bruto interno la que ayuda a visualizar mejor los elementos constituyentes del modelo y su aporte al aparato productivo.

Sectores	1900-1904	1910-1914	Sectores	1900-1904	1904-1914
Agricultura	19,6	18,8	Comercio	13,9	16,4
Ganadería	18,4	13,6	Transporte	4,0	6,2
Pesca	0,1	0,1	Comunicaciones	0,4	0,6
			Otros serv. públicos	0,4	0,8
Subtotal del sector rural	38,1	32,5	Vivienda	13,1	11,2
			Finanzas	1,4	1,6
			Serv. person.	9,0	7,5
Minería	0,3	0,4	Serv. del gobierno	6,7	6,6
Ind. manufacturera	9,9	11,5			
Construcción	2,7	4,6	Subtotal del sector servicios	49,0	51,0
Subtotal del sector industria	12,9	16,5	Totales	100,0	100,0

Fuente: Diaz Alejandro, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1975.

Cuadro 1,34. Estructura del producto bruto interno en la Argentina (1900-1904 y 1910-1914) (porcentaje del total a precios de 1937).

Puede percibirse el predominio del sector rural, la débil participación de la industria manufacturera y la ya notoria hipertrofia del sector terciario. La Argentina era, hacia 1914, un país que miraba hacia afuera; basado en el desarrollo de sus supuestamente inagotables riquezas naturales y en la continuidad del endeudamiento externo. Que aprovechaba económicamente su mejor recurso, la fértil tierra de la Pampa Húmeda, pero que estaba limitado socialmente por la estructura de propiedad de ese mismo recurso. Que captaba todo aquello que el exterior podía darle (capitales, mano de obra y hasta ideologías), pero que no poseía un modelo político que asimilara adecuadamente las posibilidades de la inmigración externa. Que se había transformado en un importante proveedor de alimentos en los mercados mundiales, pero que necesitaba comprar, al mismo tiempo, los bienes manufacturados que el aparato productivo existente no proveía y el consumo de sus habitantes requería. En otros términos: un país dependiente de las grandes potencias industrializadas, sobre todo las europeas, y con una base productiva unilateral y precaria. Como señala Vitelli, "a pesar del éxito inicial del modelo", la Argentina tenía ya, después de 1900, una dificultad para brindar a su creciente población "un bienestar similar al que comenzaban a lograr los habitantes de Australia, Canadá, Estados Unidos y de los países del norte de Europa" ([153]).

Sus perspectivas de desarrollo estaban asociadas, por otra parte, a un mundo que se hallaba en vísperas de cambios profundos. La declinación del viejo esquema de división internacional del trabajo y de la constelación de fuerzas económicas que lo sostenían contribuyó a reconocer muy pronto los límites de una experiencia que, por las características descriptas, no permitió afianzar luego un proceso de desarrollo económico verdaderamente sostenido, como en otros países que comenzaron su proceso de inserción en la economía mundial por la misma época.

Importante

(153) Vitelli, G. (1999), pág. 152.

Capítulo 2

Economía y sociedad en los años '20 (1914-1930)

Habiéndose congregado ese movimiento [el radicalismo] para fines generales y comunes, y siendo cada vez más definitivo en sus objetivos, no sólo son compatibles en su seno todas las creencias en que se diversifican y sintetizan las actividades sociales, sino que le dan y le imprimen su verdadera significación.

Hipolito Yrigoyen

Lo que hace falta es empacar mucha moneda,
vender el alma, rifar el corazón,
tirar la poca decencia que te queda...
Plata, plata, plata... plata otra vez...
Así es posible que morfes todos los días,
tengas amigos, casa, nombre... y lo que quieras vos.
El verdadero amor se ahogó en la sopa:
la panza es reina, y el dinero, Dios.

Enrique Santos Discepolo, 1926

En los años de intensa perturbación posteriores a la guerra, florecieron abundantemente los profetas económicos. Con mano fatídica nos señalaban la decadencia de la Gran Bretaña... Esa profecía ha tenido el mismo destino que las otras. Los hechos nos están demostrando cómo la industria británica tiene un caudal insospechado de vitalidad y empuje, puesto de relieve en la expansión de sus actividades productivas después del desastroso episodio de su huelga minera. Seguimos estos hechos, los agrarios argentinos, con idéntico interés al de vosotros mismos, pues sabemos que la activa recuperación de la economía europea, y especialmente la de Gran Bretaña se reflejará necesariamente en la demanda más intensa de nuestros productos. (Fragmento del discurso pronunciado por el Presidente de la Sociedad Rural Argentina ante la Cámara de Comercio Argentino-Británica.)

Luis Duhau, 1927

2.1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La Primera Guerra Mundial, que enfrentó, sobre todo, a Inglaterra, Francia, Rusia y EE.UU contra Alemania y el Imperio Austrohúngaro, no sólo produjo la destrucción de una considerable parte del aparato productivo y de los transportes europeos junto a una pérdida de vidas humanas sin precedentes, sino que, además, dio un nuevo impulso al proceso de acumulación a escala mundial. Al mismo tiempo, generó un enorme drenaje de recursos, y comenzó a desplazar el poder económico a favor de los países que tenían una industrialización relativamente nueva, al abrigo de las operaciones de guerra y con mayor capacidad de producción agrícola y de materias primas.

Hasta 1914, el Reino Unido se había mantenido como el centro hegemónico financiero mundial, secundado por otras potencias europeas. Gran Bretaña compensaba una balanza comercial fuertemente deficitaria mediante la repatriación de los intereses y de otras partidas intangibles, como el pago de los fletes marítimos y las primas de seguros. Pero hacia varios años que había perdido su posición de primer país industrial del mundo. Antes de la guerra, los Estados Unidos se habían convertido en el principal productor mundial gracias a sus inmensas riquezas naturales, a la amplitud de su territorio agrícola y a la disponibilidad de mano de obra. De esta manera, la Primera Guerra Mundial potenció la participación norteamericana en el comercio mundial al tiempo que declinaba la inglesa. Este fenómeno tenía una explicación. Gran Bretaña exportaba principalmente textiles, carbón, hierro y acero, productos afectados por la utilización de bienes sustitutivos, o por el cierre de algunos de los mercados tradicionales. Los Estados Unidos, por el contrario, exportaban maquinarias o bienes manufacturados de alta tecnología, cuya demanda estaba en proceso de expansión. En 1918, la participación norteamericana en las exportaciones mundiales era del 15,8 %, en tanto que la del Reino Unido se elevaba sólo al 10,8 %. Este desnivel se apreciaba aun más en el ritmo de crecimiento industrial. Entre 1913 y 1925, el producto industrial mundial aumentó en un 20 % y el de los Estados Unidos en un 40 %, mientras que el de Gran Bretaña, en cambio, sufrió una disminución del 14 %.

Pero tal vez lo más importante sea señalar que los Estados Unidos, al finalizar la Primera Guerra Mundial, transformaron su condición de país deudor en país acreedor, aumentando sus inversiones en el exterior de 3.500 millones de dólares en 1914 a 10.720 millones en 1940. Aunque Londres pudo mantener durante algún tiempo más su lugar preponderante en las finanzas internacionales, pronto fue reemplazada por Nueva York (1).

Una consecuencia fundamental de la guerra fue, sin duda, el estallido de la Revolución Rusa, en 1917, bajo la dirección del partido bolchevique conducido por Lenin. Con el ensayo de edificación de una sociedad socialista en la nueva Unión Soviética, se inició un experimento económico que intentó seguir un camino

(1) Cf. League of Nations, *The Network of World Trade*, Ginebra, 1942; Faulkner, H. V., *An American Economic History*, Nueva York, 1960.

diferente del capitalismo. La participación del Estado en la vida económica, a través de la propiedad estatal de los medios de producción y de distintos mecanismos de planificación, se transformó en el eje central del desarrollo económico y social del país del Este. La colectivización forzada y la progresiva caída en el autoritarismo stalinista marcarían el curso de la economía soviética, cuyos dirigentes procuraron poner como un ejemplo alternativo para el resto del mundo y, especialmente, para las naciones periféricas. La Unión Soviética, bajo la férrea conducción de Stalin, primero, y luego de sus sucesores, se transformaría con el correr de los años de foco revolucionario en una superpotencia mundial en el orden político y militar, aunque sus bases de sustentación económica se revelarían frágiles.

La guerra de 1914-1918 también modificó sustancialmente el panorama del resto de Europa con la victoria de Gran Bretaña y sus aliados. La imposición de cuantiosas sanciones económicas a los países vencidos, sobre todo a Alemania, a través del Tratado de Versailles, de 1918, afectó severamente a diversas economías europeas, dando lugar a graves hiperinflaciones, a grandes fluctuaciones económicas y al surgimiento de condiciones críticas en el plano social, que derivaron en la aparición de movimientos autoritarios, como el fascismo y el nazismo (2). A este panorama contribuyó también, desde un punto de vista político y estratégico, la desintegración del Imperio Austrohúngaro.

En la posguerra, después de una breve aunque intensa crisis entre 1920 y 1921, motivada por la reconversión de las economías orientadas hasta entonces hacia la guerra, el sistema capitalista entró en una fase de expansión que se evidenció especialmente en Norteamérica. Allí, las industrias surgidas de la Segunda Revolución Industrial experimentaron un gran auge, sobre todo en los sectores de la química, el petróleo, la electricidad, los automotores y la metalurgia, así como también en la construcción. Al mismo tiempo, las nuevas técnicas y estrategias empresariales (concentraciones, *holdings*) y de producción (taylorismo, fordismo) favorecían este proceso de expansión. La sociedad estadounidense pasó a ser un modelo de modernidad y prosperidad, basada en los automóviles y el consumo de nuevos productos, principalmente electrodomésticos, en general adquiridos por los consumidores mediante generosos créditos. Y, al tiempo que las exportaciones aumentaban, la renta nacional crecía, facilitando también la demanda interna. Además, los Estados Unidos poseían, a principios de los años '20, la mitad de las reservas mundiales de oro.

A nivel internacional, sin embargo, el sistema monetario y financiero era frágil y existían problemas en numerosos mercados. El mecanismo internacional que había prevalecido antes de 1914 era el patrón oro, que conectaba a las diferentes monedas por medio de una relación fija con el valor de dicho metal. Las monedas eran, entonces, convertibles en oro. Pero, durante la Primera Guerra Mundial, los países involucrados en el conflicto habían gastado gran parte de las reservas de oro y creado papel moneda en exceso para financiar las compras de material bélico. Este abandono forzado del patrón oro generó un fuerte proceso inflacionario.

(2) Cf. Keynes, John Maynard, *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, 1987.

Por esa razón, después de la guerra, la Conferencia Internacional de Ginebra, realizada en 1922, consagró un sistema diferente, el Gold Exchange Standard, que se había comenzado a utilizar a partir de 1918. De esta manera, la moneda de cada país ya no estaba vinculada directamente al oro, sino a una moneda central, definida y convertible en dicho metal. A partir de entonces, hubo dos monedas convertibles en oro, la libra esterlina y el dólar, que fueron las que posibilitaron y ampliaron la base de los intercambios internacionales. El mismo oro dejó de circular entre el público, pasando a jugar un papel de reserva nacional al igual que las divisas (3).

La vulnerabilidad de este sistema monetario bipolar consagraba el debilitamiento británico a nivel mundial y el ascenso de los Estados Unidos. La regulación internacional dependía del control y la coordinación de los dos grandes centros capitalistas y de la confianza que les concedieran los demás países. A ello hay que sumarle la debilidad de las naciones deudoras sometidas a las disponibilidades del sistema bancario norteamericano, dado que no existía un organismo financiero internacional. La situación de los grandes mercados internacionales de materias primas y de productos agrícolas e industriales era también precaria en los años '20. La posguerra se caracterizó por las reorientaciones comerciales y el reforzamiento del proteccionismo. Este y la falta de liquidez ocasionada por el restablecimiento de un tipo de patrón oro a través del Gold Exchange Standard, condujeron a serias dificultades en los mercados.

Sin embargo, en los Estados Unidos proseguía la euforia. El sistema bancario norteamericano experimentó un notable crecimiento, a excepción de los ámbitos rurales, que se vieron afectados por la gran superproducción impulsada por la extensión de las tierras de cultivo y la mecanización, lo que generó una baja en los precios agrícolas. Con una mayoría de pequeños bancos independientes y un reducido número de instituciones que concentraban la mayor parte de los depósitos internacionales, tanto los empresarios como los pequeños inversores comenzaron a invertir en los circuitos de crédito y en la especulación bursátil. Se fue creando así un ambiente especulativo y la posibilidad de acceder a grandes fortunas en poco tiempo. Los estadounidenses se lanzaron a la compra de acciones, favorecidos por el crecimiento de las sociedades por acciones y el pago a plazos de las mismas sobre la base de los créditos de corto plazo (4).

Durante los "felices" años '20, en los que aparentemente se vivía una expansión económica generalizada, se mantuvieron, sin embargo, una serie de problemas que evidenciaban la fragilidad del sistema. Entre estas dificultades se destacaron las tendencias proteccionistas establecidas al finalizar la guerra, que obstaculizaron los intercambios internacionales; las deudas y reparaciones de guerra que afectaron a Alemania, la gran vencida en el conflicto bélico, y los bajos precios de los productos agrícolas que generaron una profunda crisis agraria a nivel

(3) FOREMAN-PECK, JAMES, *Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1850*, Madrid, 1995.

(4) Cf. GALBRAITH, JOHN K., *The Great Crash*, Londres, 1955.

mundial. Pero el dato más relevante para comprender la inestabilidad del mundo capitalista de aquellos años fue tal vez la debilidad de las distintas monedas. Esto favoreció la existencia de una masa de capitales errantes que se invertían a corto plazo en los mercados que en un momento determinado se consideraban más rentables, perturbando la estabilidad de los sistemas de cambios y las balanzas de pagos. En medio de la gran expansión surgía lentamente la amenaza de la crisis sobre un sistema económico acostumbrado a los beneficios inmediatos, sobre todo en los Estados Unidos. Por otra parte, se estableció una contradicción entre producción y consumo, dado que éste no se cimentaba en los ingresos de los sectores asalariados, sino en la multiplicación del consumo financiado a través del crédito. Además, la gran desigualdad en la distribución del ingreso no permitía absorber el conjunto de la producción, y esto se notaba especialmente en los sectores rurales.

La especulación bursátil, estimulada por la abundancia de capitales en busca de beneficios rápidos, se disparó sobre todo a partir de 1927. El valor de las acciones se duplicó entre 1927 y 1929 sin que se correspondiera ni con las expectativas empresariales de beneficios ni con el dinamismo de la producción. Esta situación, alimentada por los circuitos financieros, hacía que la actividad bursátil actuara en forma independiente de la actividad económica general y tras ella arrastraba banqueros, empresarios y también pequeños inversores. El presidente de los Estados Unidos, CALVIN COOLIDGE, en su último mensaje al Congreso de la Unión, en diciembre de 1928, señalaba con orgullo: "Ninguno de los Congresos de los EE.UU. hasta ahora reunidos tuvo ante sí una perspectiva más favorable como las que se nos ofrece en los actuales momentos. Por lo que respecta a los asuntos internos hay tranquilidad y satisfacción... y el más largo período de prosperidad". COOLIDGE no se caracterizaba por su clarividencia, aunque en cierto sentido tenía motivos que alimentaban ese pensamiento: como la depresión posterior, el auge económico de los años '20 fue de una extensión y magnitud poco comunes, por lo que hizo creer no sólo a presidentes, sino a algunos de los economistas y empresarios más destacados de la época, en la soñada era del "progreso continuo" (5).

Razones no faltaban. Durante toda la década la productividad (favorecida por los cambios en los sistemas de producción, el taylorismo, el fordismo) había aumentado más rápidamente en los Estados Unidos que en los países deudores, acentuando también la ventaja competitiva de las actividades comerciales norteamericanas y las dificultades de los países deudores para saldar sus deudas. Y, en la medida en que se amplió la dependencia del sistema mundial de pagos en relación con el dólar norteamericano, los Estados Unidos fueron adquiriendo activos en moneda extranjera con una rapidez tal, que no tuvo paralelos con ninguna otra experiencia similar hasta la actualidad.

(5) RAPOPORT, MARIO, *Crisis y liberalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1998, págs. 16 y 17.

Hacia fines de la década de 1920, los empréstitos e inversiones directas de los Estados Unidos en el exterior habían acumulado activos líquidos en cuentas particulares por un valor aproximado a los 80.000 millones de dólares. Pero, los crecientes desequilibrios estructurales del sistema financiero internacional tendían a impedir la continuidad de ese proceso, sobre todo teniendo en cuenta las tentativas de los gobiernos para restablecer el patrón oro de sus monedas bajo diversos criterios de convertibilidad.

País	Exportaciones per cápita	Convertibilidad	
	Año 1929	Inicio (año)	Fin (año)
India	3,39	1925	1931
Corea	7,88	1930	1931
Tailandia	7,80	1928	1932
Argentina	78,33	1927	1929
Brasil	14,05	1926	1930
Chile	65,72	1925	1932
Colombia	15,85	1923	1933
México	16,89	1918	1932
Perú	20,98	1926-1928	1932
Francia	47,66	1928	1936
Alemania	49,61	1924	1933
Japón	15,32	1930	1931
Gran Bretaña	77,73	1925	1931
Estados Unidos	42,35	1919	1933

Elaboración propia.
Fuente: MADDISON, AGNUS, *L'économie mondiale au 20e siècle*, París, 1989.

Cuadro 2,1. Exportaciones por habitante y sistemas de convertibilidad (en dólares corrientes).

El sistema internacional de pagos, ligado nuevamente al oro con el Gold Exchange Standard y estructurado para regular los cambios entre economías con tasas de desarrollo más o menos homogéneas y balanzas de pagos relativamente integradas, terminó, en cambio, por registrar y multiplicar las descompensaciones debidas a las medidas defensivas de las distintas economías nacionales que ya no eran simétricas y homogéneas. La libra esterlina se mantuvo constantemente sobrevaluada, y el franco subvaluado; los Estados Unidos y Francia, con superávit en la balanza comercial y una situación favorable en la balanza de pagos, ejercieron un verdadero acaparamiento de oro sustrayéndolo a los países más débiles. Fugas de capitales y préstamos a corto plazo con movimientos incontrolados de un país a otro, capaces de hacer caer la paridad de la moneda y el nivel de las reservas en oro, fueron la respuesta a la misma inestabilidad monetaria y política que estaban alimentando (6).

(6) Cf. BYE, MAURICE y DESTANNE DE BERNIS, GERARD, *Relations économiques internationales*, París, 1987.

Por otra parte, las inversiones de capitales que atravesaban las fronteras estatales asumieron un carácter cada vez más especulativo y de corto plazo. Al movilizarse entre las plazas financieras del mundo en busca de una mayor rentabilidad, los movimientos de capitales especulativos ejercieron una peligrosa presión sobre las reservas de oro y de divisas de los diferentes países.

Años	Principales países acreedores y deudores (en millones de dólares)							
	Países acreedores				Países deudores			
	Francia	Suiza	Gran Bretaña	EE.UU.	Alemania	India	Australia	Argentina
1927	-504	-92	-385	-829	+1.037	+120	+207	+61
1928	-236	-94	-569	-1.250	+967	+67	+349	+131
1929	+20	-86	-574	-628	+482	+37	+183	-10
1930	+257	-36	-112	-380	+129	+92	+194	+287

Elaboración propia.
Fuente: ALDCROFT, DEREK H., *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*, Los Angeles, 1977.

Cuadro 2,2. Flujo de capitales netos (1927-1930).

Ante este contexto, cualquier fluctuación brusca y repentina que afectara a los mercados estadounidenses generaría una suspensión de los empréstitos externos y el desmoronamiento de toda la compleja estructura en que se basaba el restablecimiento del comercio mundial. También jugó un papel preponderante en las transformaciones económicas de la época la sistemática elevación de los aranceles estadounidenses que, combinados con la creciente disociación entre las exportaciones de capital respecto de las exportaciones de mercancías, crearon un verdadero cuello de botella difícil de superar.

Es que en los años '20 los capitales fluyeron hacia otras áreas industriales, como Alemania, y hacia los países periféricos, pero para financiar la producción de bienes de escasa importancia en cuanto a la capacidad de exportar del país receptor. Es decir que, a diferencia de las inversiones británicas, que tendían a incrementar la producción de los países exportadores de materias primas, las inversiones estadounidenses en otras naciones no incrementaban las exportaciones: se destinaban más bien a satisfacer la demanda de sus mercados internos.

Este fenómeno fue criticado por economistas de la época: "Las naciones mercantiles —se decía— han empleado siempre cuantiosos fondos en el comercio de ultramar, pero la práctica de la inversión extranjera, tal como se conoce hoy en día, es una idea muy moderna, muy inestable y sólo adaptada a circunstancias particulares. Si los bonos europeos se emiten en América por analogía a los emitidos en América por Europa en el siglo XIX, la analogía es falsa; tomado en su conjunto, no hay incremento natural... a través del cual puedan ser restituidos" (7).

(7) The Royal Institute of International Affairs, *The problem of International Investment*, Londres, 1937, págs. 12 y 13.

Es cierto que la industria alemana, por ejemplo, incrementó notablemente su productividad como consecuencia de los préstamos norteamericanos de posguerra, pero el problema principal lo constituía la devolución de esos fondos y esta cuestión reflejaba los cambios que se estaban produciendo en la división internacional del trabajo. En el siglo XIX el Reino Unido era un mercado con ilimitadas posibilidades para adquirir los productos de los países a los que financiaba, pero éste no era el caso de los Estados Unidos, pues para pagar sus deudas con este país, Alemania debía vender sus productos en el mercado mundial, muy restringido, a fin de obtener las divisas necesarias; difícilmente lo podía hacer en el mercado estadounidense por la política proteccionista adoptada por las autoridades de Washington. Por otro lado, para que los Estados Unidos pudieran hacer efectivos sus créditos, debían incrementar sus importaciones o reducir sus exportaciones. Esta situación demuestra que la exportación de capitales se convirtió en un verdadero bumerán al transformarse en uno de los principales desencadenantes de la crisis de 1929. El sistema internacional de pagos de posguerra fue creando una serie de descompensaciones, sobre todo porque los Estados Unidos se habían transformado al mismo tiempo en el principal exportador de mercancías y de capitales, mientras que poderosos intereses sectoriales norteamericanos no permitían una apertura del mercado a la importación de productos europeos o de otros países.

Todos estos hechos fueron llevando a la crisis desencadenada el 24 de octubre de 1929 con la estrepitosa caída de los valores de la Bolsa neoyorquina. La especulación, basada en una increíble prosperidad que parecía no tener fin, había llevado el valor de los títulos negociados en Wall Street a casi el equivalente del ingreso nacional norteamericano. Cuando se produjo el pánico, 38 millones de títulos se ofrecieron a la venta en sólo tres días. Sin embargo, el auge que precedió a la crisis no fue puramente especulativo y superficial. Coincidió con cambios tecnológicos de significación, como la aparición de nuevas industrias, la mecanización acelerada, la racionalización del trabajo, la estandarización de la producción y un fuerte proceso de concentración industrial. Quizá por eso la crisis de 1929 ha sido calificada por algunos economistas, para diferenciarla de las otras, de crisis de estructura. Lo cierto es que, contrariamente a lo que había ocurrido en el pasado, las fuerzas económicas del mercado por sí solas no pudieron remontar la situación. Sólo la intervención de los distintos gobiernos, primero, y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, después, posibilitaron el nuevo despegue.

Mientras duró la exportación de capitales a Europa, ésta sirvió de contrapeso a la carencia de capitales y a la exigua salida de las exportaciones europeas, e hizo posible la rápida reconstrucción del viejo continente. Apenas estos capitales se retiraron, Europa, sobre todo Alemania, sufrió una generalizada deflación, que se agravó posteriormente con la agudización de las barreras proteccionistas. De este modo, los movimientos de la economía norteamericana y del resto del mundo, en lugar de compensarse, se deprimieron recíprocamente.

Al estallar la crisis, la confianza en que el funcionamiento de los mecanismos de mercado permitiría lograr un pronto retorno al equilibrio inhibió por cierto tiempo la implementación de políticas públicas anticíclicas. Sin embargo, dado

que, en gran medida, la crisis se relacionaba con las transformaciones de los procesos productivos en el marco de normas de consumo y de distribución del ingreso más acordes a la capacidad productiva del pasado, hubo un incremento de stocks "no planeados" de productos, es decir, de bienes que no podían venderse. La respuesta de los empresarios ante este problema consistía en reducir su producción, despidiendo una parte de su plantel de obreros y reduciendo los salarios para ajustar el costo de producción a los precios declinantes por causa de la sobreoferta. Este comportamiento, racional desde un punto de vista microeconómico, no lo era desde la perspectiva macroeconómica. La desocupación y la reducción de salarios contraían aún más la demanda, agravando el problema que se pretendía combatir.

La espiral deflacionaria era impulsada, además, por las medidas defensivas aplicadas por la mayoría de los países, ya sea mediante tarifas proteccionistas (para defenderse de la caída internacional de los precios), o a través de devaluaciones y controles de cambios (para contrarrestar las fugas de capitales y los retiros de préstamos de corto plazo). Los efectos, durísimos para la ocupación y el ingreso, no fueron sólo consecuencia de las políticas restrictivas de los distintos gobiernos, basados en conceptos de la ortodoxia financiera, sino que se multiplicaron rápidamente en un sistema económico internacional desprovisto de organismos capaces de mediar entre las distintas políticas nacionalistas. La crisis financiera provocó el quebranto de muchas empresas industriales y comerciales y la liquidación de buena parte del sistema bancario, se contrajo el comercio internacional, la demanda disminuyó y [illegible]ció en forma acelerada la desocupación. Se había llegado a la depresión mundial.

Con patrón cambio oro, estabilidad monetaria, políticas económicas pasivas y una amplia libertad en el mercado financiero, los movimientos de capital en la década de 1920, en lugar de jugar un papel de equilibrio entre los países deudores y acreedores, contribuyeron, convergiendo con otros factores —como la caída en los precios de los productos primarios y la fuerte declinación en la capacidad de importación de los países deudores—, a desestabilizar la situación y desencadenar la crisis (8).

2.2. LA SITUACION POLITICA Y LA LEY SAENZ PEÑA

2.2.1. La Ley Sáenz Peña

Los gobiernos oligárquicos, si bien afirmaron el poder del Estado, no lograron legitimar sus instituciones. A medida que la sociedad crecía en tamaño y en complejidad, el orden político permanecía, para los que no intervenían en la elección de los gobernantes, como un sistema extraño a ellos y poco flexible.

Entre los factores que precipitaron la apertura del sistema político deben señalarse los conflictos intraoligárquicos, las revoluciones impulsadas por el

(8) Cf. Aldcroft, Derek H., *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*, Los Angeles, 1977.

radicalismo y el movimiento obrero, que a través de las organizaciones sindicales y las sociedades de resistencia desencadenó un período de fuerte conflictividad social.

La ruptura de la alianza entre los dos notables del régimen, JULIO A. ROCA y CARLOS PELLEGRINI, llevó a éste hacia el campo de la oposición. A partir de 1901, la resistencia interna se orientará al desmantelamiento de las posiciones roquistas y abrirá el espacio para la emergencia de una corriente que quería reformar el sistema político. Por su parte, aun derrotados en su intento revolucionario de 1905, los radicales no decrecieron en sus iniciativas. Su estrategia abstencionista combinaba la reivindicación del sufragio libre con la actividad conspirativa. Finalmente, la inédita sucesión de huelgas y hechos de violencia de la primera década del siglo XX contribuyó a que la elite dominante se planteara la necesidad de ampliar la base social de sustentación del Estado.

Con la elección de ROQUE SAENZ PEÑA como presidente, en 1910, se abrió el cauce para las expectativas reformistas. Pellegrinista y opositor interno al hegemonismo de la fracción oligárquica dominada por ROCA, el presidente electo, días antes de asumir el mando, se entrevistó con YRIGOYEN, quien coincidió en la necesidad impostergable de la reforma electoral anunciada por SAENZ PEÑA durante la campaña electoral. A juicio de BOTANA, los reformadores "quizá, definieron una meta: la conservación del poder y de su posición social, ambas cosas reconciliadas, esta vez, con una práctica institucional menos imperfecta o más coherente con los principios proclamados" (9).

La reforma electoral promovida por SAENZ PEÑA planteaba la elaboración del padrón electoral sobre la base del Registro de Enrolamiento. En consecuencia, el Ministerio de Guerra pasaba a empadronar e imprimir la lista de votantes: el control se externalizaba, quedando fuera de las influencias de los grupos intraoligárquicos sobre la maquinaria electoral. Asimismo, la nueva reforma establecía la obligatoriedad y el secreto del voto, e implementaba el procedimiento de la lista incompleta, como medio para garantizar la representación parlamentaria de las minorías en la Cámara de Diputados, entre los electores de presidente y vice, y entre los electores de senadores por la Capital Federal.

La ley de reforma electoral fue sancionada en 1912. Pero el instaurado voto secreto y obligatorio conservaba la exclusividad del sufragio para los varones nativos y naturalizados mayores de 18 años, por lo que la universalidad atribuida al ejercicio del voto quedaba limitada por la exclusión de la mujer y por la gran cantidad de extranjeros no nacionalizados. En consecuencia, los ciudadanos habilitados para votar representaban un bajo porcentaje sobre la población total del país.

Tanto el oficialismo como la oposición estaban convencidos de que, con el sistema de lista incompleta, la mayoría correspondería a las fuerzas conservadoras y la minoría al radicalismo. Existía la certidumbre generalizada de que la relación

(9) BOTANA, N. (1985), pág. 243.

de fuerzas favorable a los grupos gobernantes no sería modificada. De todos modos, los reformadores trataron de asegurar un resguardo institucional ya que el Senado nacional quedaba al margen de la reforma y, salvo en la Capital Federal, las nuevas oposiciones no podrían —hasta 1916— hacer valer su peso electoral y desplazar el control tradicional ejercido por los gobiernos oligárquicos de las provincias.

2.2.2. Las elecciones y el triunfo del radicalismo

Las primeras elecciones legislativas, reguladas por la nueva ley, se realizaron en abril de 1912; en ellas participaron, además de los partidos tradicionales, tres nuevos partidos: la UCR, el Partido Socialista y la Liga del Sur. El nivel de participación electoral fue menor al previsto. Los resultados no fueron amenazantes para los partidos tradicionales, ya que la oposición sólo triunfó en la Capital Federal y en Santa Fe. Sin embargo, el éxito radical en estos distritos clave evidenciaba que algo había cambiado. La compra de sufragios había perdido su razón de ser y el voto secreto significaba un resguardo para la autonomía electoral del ciudadano.

El triunfo de los socialistas en las elecciones para legisladores que tuvieron lugar en la Capital Federal, en 1913, acentuó las preocupaciones de los conservadores. En su último mensaje al Congreso, el presidente SAENZ PEÑA pareció no compartir las inquietudes por los triunfos electorales de los que denominó "partidos extremos", pero insistió en una recomendación que venía efectuando desde antes de acceder a la presidencia: las fuerzas tradicionales debían formar un partido orgánico, impersonal y disciplinado.

Estas circunstancias, más la enfermedad de SAENZ PEÑA, en 1913, que determinaron la asunción como titular del Poder Ejecutivo del vicepresidente VICTORINO DE LA PLAZA, generaron un cambio de enfoque en las filas oficialistas. A medida que se acortaban los plazos para la elección presidencial los conservadores se plantearon la necesidad de adecuarse al nuevo cuadro electoral, por lo que intentaron constituir un partido orgánico capaz de enfrentar al desafío de los radicales.

Es por eso que, hacia fines de 1914, se fundó el Partido Demócrata Progresista. Integrado por ocho partidos provinciales conservadores, estaba liderado por el político santafesino LISANDRO DE LA TORRE. Sin embargo, la falta de definición del fuerte conservadorismo bonaerense frente a la convocatoria del nuevo partido, que tenía para algunos un perfil reformista demasiado evidente, lo llevó al fracaso. Esa indefinición expresaba desacuerdos en materia programática, en aspectos organizativos y en el reconocimiento del liderazgo de DE LA TORRE (10).

Mientras el oficialismo marchaba dividido hacia las elecciones presidenciales de 1916, la Unión Cívica Radical, proyectada nacionalmente, provocaba la fragmentación de las agrupaciones provinciales. Algunos de los caudillos de estos grupos, presin-

(10) IBARGUREN, C. (1999), págs. 320 y 321.

tiendo la derrota, se incorporaban a la UCR [11]. Por otra parte, tras el fracaso insurreccional de 1905, el radicalismo había comenzado a ensanchar su base de poder con la incorporación de numerosos prosélitos pertenecientes a las clases medias urbanas y rurales. Los hijos de la inmigración encontraron en esa fuerza política la posibilidad de proyectarse en el quehacer político nacional. El radicalismo recibió aportes de todas las clases sociales: peones y estancieros, obreros y comerciantes, modestos empleados y profesionales. La heterogeneidad de las fuerzas que lo acompañaban determinó la falta de claras definiciones sobre los interrogantes del momento histórico y social, con lo cual "sus posturas revelaban un penetrante sentido político, al tratar de evitar los motivos de discusión entre sus partidarios en la gran lucha por la «reparación» nacional". En este aspecto, el radicalismo era más un movimiento que un partido político [12].

A iniciativa de Hipolito Yrigoyen, la UCR había protagonizado la principal oposición al "régimen" conservador. Durante casi cuatro lustros de abstención activa, que incluyeron el accionar semiclandestino, Yrigoyen mantuvo a sus partidarios en una actitud intransigente frente a las componendas entre las facciones políticas del orden oligárquico. El objetivo declarado de restaurar la vida moral y política de la Nación sólo se alcanzaría mediante el voto libre y garantido y el ejercicio de la democracia representativa. Para ello era menester abatir los feudos provinciales en manos de los conservadores, destruir la inmoralidad política y administrativa y satisfacer las aspiraciones de mejoramiento social mediante un moderado paternalismo. En definitiva, el radicalismo se incorporó a la lucha electoral proponiendo un programa que expresaba la necesidad de una renovación institucional basada en el cumplimiento de la Constitución Nacional [13].

Recién en marzo de 1916 la Convención Nacional Radical definió los términos de su fórmula presidencial. A pesar de la influencia preponderante de Yrigoyen, dentro del radicalismo existían disidencias internas, las cuales se presentaron cuando, luego de ser consagrado el caudillo como candidato a la Primera Magistratura, hubo de elegirse a su compañero de fórmula. El sector denominado "azul", bautizado los "galeritas" en alusión a sus tendencias aristocratizantes, representante de una tendencia más independiente de la conducción del caudillo, postulaba la aprobación de un programa definido y sostenía la candidatura de Vicente C. Gallo. No obstante la Convención terminó eligiendo por mayoría al representante riojano Pelagio B. Luna, imponiendo el criterio de consagrar una "fórmula solidaria" en la que sus miembros tuviesen un pensamiento y una trayectoria similares. Los desencuentros políticos internos no cicatrizarían y provocarían en el futuro serios inconvenientes a la conducción de Yrigoyen [14].

(11) Botana, N. (1985), pág. 326.

(12) Sabsay, Fernando L. y Etchepareborda, Roberto, *El estado liberal democrático*, Buenos Aires, 1987, pág. 49.

(13) Etchepareborda, Roberto, *Yrigoyen/1*, Buenos Aires, 1983, págs. 9-12.

(14) Sabsay, F. y Etchepareborda, R. (1987), pág. 51; Del Mazo, Gabriel, *Las presidencias radicales. La primera presidencia de Yrigoyen*, Buenos Aires, 1983, págs. 27 y 28.

El ciclo electoral iniciado en 1912 desembocó en las elecciones presidenciales del 2 de abril de 1916. Sólo la UCR y los dos partidos oficialistas (el Demócrata Progresista, cuyo candidato era De la Torre, y el Conservador —adicto a Marcelino Ugarte y sus aliados del interior— que no presentó candidato a la Presidencia) demostraron poseer apoyos en todos los distritos del país. Los radicales triunfaron en las regiones más prósperas: Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. Aquí los votos radicales se concentraron en las ciudades y en los distritos rurales dedicados predominantemente al cultivo cerealero. En las zonas ganaderas, si bien no obtuvieron la mayoría, lograron un significativo aporte de sufragios. En las ciudades, sus votos provinieron de los barrios de clase media, aunque también captaron votantes en los distritos obreros y en las zonas residenciales. En el interior del país, los radicales se impusieron en las dos provincias más desarrolladas (Mendoza y Tucumán), y fueron derrotados, a excepción de Santiago del Estero, en aquellas regiones de menor crecimiento. En consecuencia, el electorado radical se localizaba entre los sectores intermedios (urbanos y rurales) de las zonas más avanzadas del país, pero con significativos apoyos en todas las regiones y entre todos los sectores sociales [15]. Las debilidades políticas de los conservadores se hicieron más evidentes en aquellas zonas más beneficiadas por el desarrollo económico iniciado hacia los años '80.

Los partidos oficialistas recogieron los mayores apoyos electorales en las provincias del interior y en las zonas ganaderas del litoral pampeano. En esta última región, sólo en la provincia de Buenos Aires la vieja estructura electoral conservadora compitió exitosamente con los radicales.

Entre el oficialismo y los radicales se concentró el 85 % de los votos. En tercer lugar, figuraron los socialistas, reducidos prácticamente al ámbito de la ciudad de Buenos Aires, donde sus votos se concentraron en los barrios obreros, en tenaz competencia con los radicales, y en distritos de clase media. En el resto del país, el PS cosechó algunos votos en ciudades donde existían importantes centros ferroviarios. En las zonas rurales no obtuvieron votos.

Dado que el candidato radical no logró los electores necesarios para su consagración, la definición quedó reservada a negociaciones en el Colegio Electoral. El apoyo de los radicales santafesinos, disidentes de la conducción nacional del partido y la división de las fuerzas oficialistas, que no pudieron consensuar su apoyo al candidato demoprogresista, facilitaron la obtención del elector que necesitaba Yrigoyen para ser elegido presidente [16].

La clase dirigente tradicional afrontó, entonces, una derrota electoral inesperada. Los desacuerdos entre las fuerzas que enfrentaban al radicalismo y los cambios socioeconómicos ocurridos en el país abortaron la posibilidad de una perpetuación del conservadorismo oligárquico en el poder.

(15) Cf. Gallo, E. (1992).

(16) Cf. Etchepareborda, Roberto, *Yrigoyen/2*, Buenos Aires, 1983.

2.3. LAS PRESIDENCIAS RADICALES: EVOLUCION POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

2.3.1. La primera presidencia de Yrigoyen

Al principio parecía existir una cierta continuidad entre la nueva administración radical y el gobierno conservador que la precedió. Su gabinete ministerial estaba integrado en buena parte por miembros de la elite tradicional, la mayoría afiliados a la Sociedad Rural Argentina y vinculados a la actividad ganadera.

En materia de política exterior, la continuidad se expresó en la reafirmación de la neutralidad que, con motivo del estallido de la Primera Guerra Mundial, había declarado el presidente De la Plaza. Aunque, según Del Mazo, la decisión alemana de emprender una guerra submarina en gran escala colocó al gobierno argentino ante una situación difícil. La medida germana afectaba al comercio exterior argentino y a los estrechos vínculos con Gran Bretaña. Por su parte, el gobierno estadounidense rompió relaciones con Alemania e invitó a la Argentina a acompañar su decisión. A diferencia de Gran Bretaña y sus aliados europeos —que necesitados del abastecimiento de los productos argentinos no ejercieron presiones significativas sobre el país—, Washington buscaba que la Argentina iniciara la hostilidades con Alemania ([17]).

Yrigoyen reconoció el valor moral de la intención del presidente norteamericano Wilson, pero no adhirió a su propuesta rupturista. Inclusive, en una actitud más autonomista, intentó organizar, sin mucho éxito, un par de conferencias de países americanos neutrales, excluyendo a los EE.UU. Como compartía la arraigada desconfianza de los miembros de la oligarquía hacia las iniciativas panamericanistas de los EE.UU., el mandatario argentino reafirmó lo que algunos caracterizaron como "neutralidad benévola" en favor de los aliados ([18]). Ni siquiera el hundimiento de barcos argentinos por parte de los alemanes o el episodio de los telegramas del embajador teutón, el conde Luxburg, interceptados por la inteligencia norteamericana y que contenían referencias agraviantes sobre la política del gobierno local, modificaron la postura neutralista de Yrigoyen, que obtuvo las reparaciones y disculpas correspondientes por parte de las autoridades germanas ([19]).

Por el contrario, el nuevo gobierno no ratificó el tratado del ABC firmado en 1915 por De la Plaza, con el fin de mediar en el conflicto entre México y los Estados Unidos. El tratado, según algunos autores, estaba en línea con la política

(17) Cf. Van der Karr, Jane, *La Primera Guerra Mundial y la política económica argentina*, Buenos Aires, 1974.

(18) Cf. Peterson, Harold F., *Argentina y los Estados Unidos, II. 1914-1960*, Buenos Aires, 1985.

(19) Llairo, María M. y Siepe, Raimundo, *La democracia radical. Yrigoyen y la neutralidad: 1916-1918*, Buenos Aires, 1997, págs. 22-27.

panamericanista auspiciada por el mandatario estadounidense Wilson, tendiente a establecer normas de arbitraje para los conflictos en el interior del continente ([20]).

Los signatarios, la Argentina, el Brasil y Chile, se comprometían —conforme a lo propiciado por los EE.UU.— a solucionar pacíficamente los diferendos que pudieran suscitarse entre los países del hemisferio. Una de las primeras medidas del ministro de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno fue instruir al embajador en los EE.UU. a desligarse de la Unión Panamericana en el entendimiento de que dicha organización estaba dominada por el país del Norte. Por su parte, Yrigoyen evitó la ratificación legislativa del tratado, que ya contaba con la aprobación del Senado. Consideraba que el acuerdo excluía a otras naciones, colocaba a los tres países en un plano de superioridad con respecto a otros Estados americanos y expresaba —según comentó al embajador chileno— las intenciones "de alguien que nos quiere dividir", en evidente alusión a los EE.UU.

Una vez terminada la Primera Guerra Mundial, la Argentina —en su carácter de Estado neutral— fue invitada a una reunión privada de consulta, a efectos de examinar los términos constitutivos de la Liga de las Naciones, proyectada por Wilson. El 13 de marzo de 1919, el gobierno aceptó "en principio" la formación de la Liga, señalando "que no correspondía en un organismo destinado a guardar la paz futura, el distingo de beligerantes y neutrales". Se pretendía que la conformación de la Liga no quedara supeditada a las conferencias de paz entre los beligerantes. En consecuencia, la Argentina adhirió al pacto de la Liga cuatro meses después, sin asumir los derechos y obligaciones que el mismo comportaba.

La primera sesión de la Liga se celebró en Ginebra, en noviembre de 1920. La delegación argentina, presidida por Honorio Pueyrredón —ministro de Relaciones Exteriores—, propuso, como cuestión previa, que la asamblea se pronunciara en favor de la universalidad de la Liga y de la igualdad absoluta de las naciones integrantes. El planteo argentino suponía enmiendas a las pautas de la Liga, por lo que las grandes potencias decidieron el aplazamiento de su consideración. En consecuencia, la delegación argentina se retiró de la asamblea. Hasta después del derrocamiento del segundo gobierno de Yrigoyen, en 1930, la Argentina no estuvo representada en la Liga ([21]).

En cuanto a la política interna, el ajustado triunfo del radicalismo dejó en manos de sus adversarios muchos de los antiguos resortes de poder. La oligarquía tradicional siguió controlando gran parte del poder económico y social. El radicalismo accedió a la Presidencia, pero quedó como minoría en el Senado, en varias provincias y en muchos niveles gubernamentales inferiores. Por lo tanto, la nueva administración debió iniciar su gestión a partir de una precaria situación política.

(20) Cf. Solveira de Baez, Beatriz R., "El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 2, primer semestre de 1992.

(21) Cf. Llairo, María M. y Siepe, Raimundo, *Argentina en Europa. Yrigoyen y la Sociedad de las Naciones (1918-1920)*, Buenos Aires, 1997.

El gobierno radical decidió consolidar su posición modificando las situaciones provinciales, en manos de los partidos tradicionales, a fin de asegurar la libre elección de sus autoridades. Para ello, YRIGOYEN apeló a la intervención federal de las provincias gobernadas por los conservadores, lo que dio origen a severos cuestionamientos por parte de la oposición. El gobierno recurrió a veinte intervenciones federales, quince de ellas por decreto, sin participación legislativa. Una de las primeras —abril de 1917—, fue la efectuada a la provincia de Buenos Aires, cuyo peso electoral era decisivo en los procesos políticos del país. Pero la mayoría de las intervenciones se efectivizaron después de 1918, cuando el enfrentamiento entre radicales y conservadores se hizo más agudo [22].

Las intervenciones federales produjeron una sensible mejora de la situación radical en el Congreso. Diez de ellas afectaron a poderes de origen conservador y condujeron a reorganizaciones institucionales que llevaron al triunfo de gobiernos radicales en ocho provincias. En consecuencia, hacia 1918, el oficialismo logró la mayoría en la Cámara de Diputados. No obstante, el Senado siguió bajo el control de la oposición.

La relación conflictiva entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo dio lugar, a partir de las modificaciones del régimen electoral, a una disociación entre la administración económica y el poder político. La mayoría de los integrantes de la vieja clase dirigente quedó marginada de las posiciones centrales del Poder Ejecutivo, aunque en el primer gabinete de YRIGOYEN había varios miembros de la Sociedad Rural Argentina. Sin embargo, los partidos conservadores mantuvieron su influencia en la Legislatura —en especial, en el Senado— y en el Poder Judicial. El resultado fue que numerosos proyectos del presidente YRIGOYEN no tuvieron sanción por parte del Congreso Nacional.

Los episodios de agitación obrera pusieron de manifiesto la fragilidad de la autoridad del presidente. Pero desde mediados de 1919, intentando recuperar el apoyo popular, YRIGOYEN apeló a una política de incremento del gasto público. Como señala ROCK, "repartiendo puestos burocráticos entre sus seguidores y recompensando a los que tenía en las provincias, YRIGOYEN recuperó rápidamente su popularidad personal" [23]. También la reforma universitaria de 1918, a la que luego nos referiremos, benefició políticamente al radicalismo.

La concesión y disposición de fondos públicos fue una de las causas principales del enfrentamiento entre el gobierno y los conservadores. Como durante varios años el Congreso no aprobó el presupuesto gubernamental, YRIGOYEN dispuso el uso de esos fondos mediante simples decretos del Poder Ejecutivo.

(22) ETCHEPAREBORDA, ROBERTO, "Aspectos políticos de la crisis de 1930", en *La crisis de 1930, I. Ensayos*, Buenos Aires, 1987, pág. 29.

(23) ROCK, DAVID, "Argentina: de la Primera Guerra Mundial a la revolución de 1930", en BETHELL, LESLIE (edit.), *Historia de América Latina*, tomo 10, Barcelona, 1992, pág.104.

2,3,2. ALVEAR y el antipersonalismo

Hacia 1922, año de renovación presidencial, el radicalismo parecía sólido y la amenaza electoral de los conservadores había disminuido. En consecuencia, volvió a imponerse en los comicios presidenciales, triunfando en doce distritos sobre quince, mientras que en 1916 sólo lo había hecho en seis. La fórmula presidencial, cómodamente elegida, estaba integrada por MARCELO T. DE ALVEAR y ELPIDIO GONZALEZ. ALVEAR, miembro de la elite terrateniente y descendiente del Gral. CARLOS M. DE ALVEAR, apoyó, sin embargo, la revolución del '90 y militó luego activamente en el radicalismo aunque, como señala IBARGUREN, "era un aristócrata perfecto y refinado por su temperamento, su familia, su tradición y sus sentimientos" [24]. YRIGOYEN lo había elegido su sucesor más por cálculo político que por afinidad, ya que, a pesar de no ser un líder destacado, tenía buenos vínculos sociales y en el exterior. En el momento de su elección era embajador en París y había vivido en Europa muchos años.

No obstante, una serie de gestos simbólicos y de actos concretos marcaron distintos elementos de discontinuidad de la gestión de ALVEAR con respecto a la del popular caudillo que lo había precedido en el cargo. A diferencia de YRIGOYEN, el nuevo presidente inauguró las sesiones del Congreso, sus ministros respondieron a las interpelaciones de los parlamentarios, se acudió a la Legislatura para disponer la primera intervención federal y se atendió a las demandas de los militares [25].

En otros aspectos, ALVEAR se desvió del camino trazado por YRIGOYEN. La conformación de su gabinete provocó malestar en la UCR: sólo el ministro de Obras Públicas, EUFRASIO LOZA, era un incondicional del líder partidario. En cuanto a su vicepresidente, también vinculado a YRIGOYEN, el nuevo mandatario no disimuló su recelo, y se negó a delegar el mando en ocasión de sus viajes. En materia educacional, el PE saboteó la reforma universitaria, disponiendo intervenciones antirreformistas a las universidades de La Plata y el Litoral, y sancionando estatutos que la retaceaban en la de Buenos Aires. Algunas obras públicas quedaron paralizadas como el ferrocarril a Huaytiquina, la vía férrea de Patagones a Nahuel Huapi, las de Puerto Madryn a Esquel e Ing. Jacobacci. Tampoco insistió en la restitución al Estado de las tierras fiscales ocupadas por intrusos [26].

A diferencia de su antecesor en la presidencia, ALVEAR trató de evitar el recurso de la intervención a las provincias. Para alcanzar el viejo objetivo radical de garantizar los comicios en el interior y democratizar el Senado, presentó a la Cámara Alta, en 1923, un proyecto de reforma constitucional, por el que se reducía

(24) IBARGUREN, C. (1999), pág. 370.

(25) CANTON, DARIO; MORENO, JOSE LUIS y CIRIA, ALBERTO, *La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, 1980, págs. 101 y 102.

(26) LUNA, FELIX, *Alvear*, Buenos Aires, 1986, págs. 68-70.

el mandato de los diputados a tres años, se disponían la renovación total de la Cámara y la elección directa de los senadores. Con esta última propuesta se trataba de evitar la presencia en el Senado de hombres designados por las legislaturas provinciales, elegidas en comicios dudosos. Pero el proyecto no fue tratado en la comisión correspondiente.

En 1924, el gobierno impulsó un proyecto para implantar un sistema jubilatorio. El mismo alcanzaba a los trabajadores industriales, empleados de comercio, bancarios y otros gremios. Tanto las agrupaciones sindicales como las organizaciones patronales lo rechazaron: las primeras organizaron una huelga general ese mismo año y los patrones coincidieron con la postura de los huelguistas. En consecuencia, el gobierno decidió abandonar el proyecto.

En cambio, otras normas laborales sí pudieron sancionarse. En 1923, se aprobó la ley que instituyó el pago de salarios en moneda nacional para reprimir la práctica de las empresas de yerbatales y obrajes del norte argentino de pagar en vales a cambiarse en almacenes o economatos de las mismas empresas. En 1925, se reglamentó la ley de trabajo de mujeres y menores en la Capital Federal y en los territorios nacionales y, un año después, la ley de descanso dominical para la Capital Federal. Por otra parte, la intervención presidencial en un conflicto entre los cañeros tucumanos y los ingenios azucareros permitió el establecimiento de un precio promedio de venta de la caña al ingenio e instituyó un organismo provincial para la resolución de futuros conflictos. El laudo presidencial contó con el beneplácito de los cañeros.

Las diferencias entre ambos líderes radicales no respondían sólo a una cuestión de estilo, sino que evidenciaban crecientes discrepancias dentro del partido. Antes y durante el primer gobierno de YRIGOYEN se perfilaba ya en el radicalismo un sector, que provenía de las elites tradicionales y tenía, en lo económico, tendencias liberales. Compartían las ideas democratizantes características del caudillo, pero no apoyaban el rumbo impreso por YRIGOYEN en materia social y económica, y planteaban el retorno a políticas similares a las de principios de siglo ([27]).

Así, tempranamente, se perfiló en el seno de la fuerza mayoritaria una profunda división. Alentados por la pasividad de ALVEAR, los radicales se dividieron entre los "personalistas", partidarios de la conducción de YRIGOYEN, y los "antipersonalistas" que, detrás de su oposición al caudillo, expresaban la reacción de las tradicionales clases dirigentes a su política nacional y popular. El proceso que llevó a la división atravesó tres etapas.

La primera se desarrolló desde la asunción de ALVEAR hasta fines de 1923. Los enfrentamientos entre ambos sectores tuvieron como escenario al Senado, cuya presidencia era ocupada por ELPIDIO GONZALEZ, vicepresidente de la Nación y estrechamente vinculado a YRIGOYEN. Un grupo considerable de legisladores radicales empezó a enfrentar a GONZALEZ en lo que constituía un tiro por elevación

(27) ALEN LASCANO, LUIS C., *Yrigoyenismo y antipersonalismo*, Buenos Aires, 1986, págs. 23 y 24.; cf. también, ROCK, DAVID, *El radicalismo argentino (1890-1930)*, Buenos Aires, 1977.

al caudillo. Por otra parte, con el respaldo de los radicales antiyrigoyenistas, desde el gobierno se protegían situaciones provinciales que recreaban las condiciones propias del "régimen" impugnado por YRIGOYEN.

El presidente debió afrontar las complicaciones que la división de la UCR creaba en el Congreso. La presencia mayoritaria de diputados personalistas obstaculizaba las inciativas del Poder Ejecutivo, impugnándolas o ausentándose del recinto. ALVEAR solía recriminar en sus mensajes la inactividad de las Cámaras que, a su juicio, trababa la gestión gubernamental. Procurando conservar la iniciativa, el presidente decretó la clausura de las sesiones extraordinarias en 1925, 1926 y 1927, dado que la falta de actividad era absoluta ([28]).

Con el nombramiento de VICENTE C. GALLO en el Ministerio del Interior comenzó una nueva etapa de la división partidaria. Figura conspicua del grupo "azul", su gestión en apoyo de los antipersonalistas aceleró la escisión interna. Por otra parte, este sector recibió el apoyo de los restantes grupos opositores al radicalismo: socialistas, demócratas progresistas y conservadores. El propio ALVEAR, con su campaña contra la corrupción administrativa y los despidos de funcionarios nombrados por el anterior presidente, se malquistó con los yrigoyenistas y se alineó con los antipersonalistas.

A mediados de 1924, la división de los radicales se formalizó. Los antipersonalistas se separaron de la UCR, designando sus propias autoridades y organizando sus estructuras en todo el país. En tanto que los diputados yrigoyenistas, con mayoría en el Congreso, torpedearon el programa legislativo del gobierno, los antipersonalistas, a través del ministro del Interior presionaron a ALVEAR para que interviniera la provincia de Buenos Aires, baluarte yrigoyenista y clave de la futura elección nacional. Sin embargo, el presidente resistió y dilató esta decisión provocando, en junio de 1925, la renuncia de GALLO.

Con la salida del ministro se abrió la tercera etapa del proceso. JOSE TAMBORINI se hizo cargo de la cartera del Interior y trató de atenuar el enfrentamiento. Por su parte, ALVEAR brindó un apoyo más cauto a los antipersonalistas y dejó de lado los propósitos intervencionistas al distrito bonaerense.

En este marco, los antipersonalistas se prepararon para concurrir por separado a las elecciones presidenciales de 1928. Proclamaron su fórmula, encabezada por LEOPOLDO MELO y VICENTE GALLO, contando con el respaldo de los conservadores y de la mayoría de los gobernadores provinciales. A pesar de que los tránsfugas parecían tener el triunfo asegurado, la derrota electoral los pondría en disponibilidad hasta que el golpe de Estado de 1930 les abrió nuevas perspectivas políticas ([29]).

El socialismo también debió afrontar una división partidaria. La toma de posiciones frente al yrigoyenismo generó conflictos internos y en el propio bloque parlamentario. Las rencillas derivaron en la expulsión de un grupo de

(28) CATARUZZA, ALEJANDRO, *Marcelo T. de Alvear. El compromiso y la distancia*, Buenos Aires, 1997, págs. 42 y 43.

(29) LUNA, F. (1986) págs. 74-76.

afiliados —entre ellos Federico Pinedo y Antonio de Tomaso— que formaron el Partido Socialista Independiente. En las elecciones de 1928, esta nueva fuerza política acompañó a la fórmula antipersonalista.

No obstante, pese a las adhesiones que recibió dicha fórmula, a medida que se acercaban las elecciones, el retorno de Yrigoyen a la presidencia parecía seguro. Sus seguidores lograron reconstruir rápidamente el partido tras el alejamiento de los antipersonalistas. Varios comicios provinciales previos confirmaban el creciente apoyo popular al viejo caudillo, mientras el radicalismo basaba su campaña en las expectativas de ampliar a todos los sectores de la población los logros del primer gobierno radical.

El previsible regreso del caudillo incentivó la animosidad de sus opositores, que comenzaron a perder toda confianza en la Ley Sáenz Peña. Los grupos conservadores opinaban que los seguidores de Yrigoyen eran corruptos. En varias provincias, las oligarquías que controlaban el poder no olvidaban las numerosas intervenciones efectuadas durante la anterior administración de Yrigoyen. A su vez, los gobiernos populistas de Mendoza y San Juan expresaban, desde otra perspectiva, su oposición al caudillo. En el ejército, el descontento se manifestaba a través de crecientes rumores de golpe militar.

El recelo de los militares hacia Yrigoyen nació en las postrimerías de su primer mandato. El nombramiento de civiles al frente del Ministerio de Guerra, rompiendo con la anterior tradición de reservar el cargo a militares, fue sentido por el ejército como una falta de consideración. De igual manera fue estimado el desinterés por promover el ascenso de varios oficiales superiores, ...lta de atención a sus exigencias de mayor presupuesto para armamento y construcciones y, finalmente, la intención del presidente de reintegrar y restituir sus derechos a una pensión a los oficiales que acompañaron los intentos revolucionarios radicales en 1890, 1893 y 1905. La oposición militar a Yrigoyen comenzó a organizarse en logias cuyos objetivos indicaban el endurecimiento de los oficiales de grado intermedio. Si bien señalaban su disconformidad con aspectos profesionales, las sociedades secretas estaban motivadas por causas políticas, coincidentes con los planteos de la oposición conservadora (30).

El gobierno de Alvear, por el contrario, había recompuesto las relaciones con las Fuerzas Armadas. El nombramiento del Cnel. Agustín P. Justo al frente del Ministerio de Guerra marcó el comienzo de una política de acercamiento hacia los militares. La satisfacción de sus demandas profesionales y presupuestarias aumentó el peso específico del Ejército dentro del Estado. De esta manera, se contribuyó al desarrollo del poder militar.

En tanto, algunos conservadores abogaban claramente por una dictadura militar. Sus modelos políticos e ideológicos eran las dictaduras de Benito Mussolini en Italia y de Miguel Primo de Rivera en España. Pero dada la acrecentada popularidad de Yrigoyen, si promovían un golpe militar para impedir su regreso al gobierno, corrían el riesgo de afrontar una guerra civil cuyo resultado favorable no tenían garantizado (31).

(30) Potash, Robert, *El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, 1981, págs. 53-66.

La compulsa electoral era insoslayable. El triunfo del radicalismo yrigoyenista, ante una oposición desorganizada, fue aplastante. Se impuso en todos los distritos donde se presentó, recogiendo alrededor del 60 % de los votos. Con respecto a las elecciones presidenciales de 1916, el caudillo había incrementado sus votos en casi un 150 %.

En relación con la política exterior, el gobierno de Alvear compartía los ideales de su predecesor acerca de la necesidad de democratizar la Liga de las Naciones. Para ello solicitó en reiteradas oportunidades al Congreso, aunque sin éxito, la ratificación del Pacto. En cambio, logró pagar las cuotas correspondientes como miembro integrante de la Liga y, por iniciativa presidencial, se designaron representantes argentinos en las oficinas de Ginebra.

Pero las cuestiones más importantes de política exterior se manifestaron en la esfera continental en la VI Conferencia Panamericana que se reunió en La Habana en 1928. Ello se debió a la política proteccionista que venían implementando los Estados Unidos y que afectaba a las exportaciones argentinas y de otros países del hemisferio, y al malestar creciente que existía en toda la región por el intervencionismo de Washington en América Central y, en particular, en Nicaragua. El representante argentino, Honorio Pueyrredon, se opuso abiertamente a esas prácticas políticas y económicas. Mientras que, por un lado, planteaba la reducción de las barreras arancelarias, por otro, afirmaba que "la soberanía de los Estados consiste en el derecho absoluto a la entera autonomía interior y a la completa independencia externa. Ese derecho está garantizado —sostenía— en las naciones fuertes por su fuerza, en las débiles por el respeto de las fuertes. Si ese derecho no se consagra y no se practica en forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe. La intervención diplomática o armada permanente o temporaria atenta contra la independencia de los Estados" (32).

El representante estadounidense, Charles Hughes, rechazó toda declaración conjunta que proscribiera el derecho de intervención de su país y se opuso a mencionar el tema arancelario, desarrollando una polémica con Pueyrredon, que tuvo repercusiones en el continente e hizo recordar las discusiones entre los dos países en la Conferencia de Washington de 1889. Al fustigar las actitudes intervencionistas y proteccionistas del país del Norte, Pueyrredon seguía las instrucciones de su gobierno, entonces presidido por Alvear. Pero el tono de su intransigente cuestionamiento a la política norteamericana no estaba contemplado en tales instrucciones. La solicitud del canciller argentino para que Pueyrredon moderara su posición y no colocara a la Argentina en una actitud de aislamiento dentro del hemisferio no fue aceptada por éste, que entonces optó por renunciar. La actitud de este diplomático, allegado a Yrigoyen, ya insinuaba los nuevos desencuentros con la gran potencia.

(31) Cf. Rock, D. (1992).

(32) Peterson, H. F. (1985), tomo II, pág. 96.

2.3.3. El retorno de Yrigoyen

Luego de doce años de su primera elección, Hipolito Yrigoyen llegó nuevamente a la Presidencia de la Nación. Sin embargo, este hecho no significaba una continuidad política. No sólo habían cambiado las circunstancias, sino que el partido radical no era el mismo que en 1916. El radicalismo se había decantado de las fuerzas que entonces lo integraban y ahora se sustentaba en los sectores populares, disponiéndose a estructurar "una democracia social de carácter nacionalista" ([33]). Esta definición se había acelerado a partir de la escisión de los antipersonalistas en 1924 y comenzaba a manifestarse en el objetivo de la nacionalización del petróleo.

El yrigoyenismo se había comprometido a mantener las reservas petrolíferas y la explotación de las mismas bajo control del Estado. Consideraba que los ingresos derivados de esa actividad permitirían la cancelación de la deuda externa y el incremento de los ingresos públicos, colocando en manos del gobierno nacional un recurso que, en poder de las provincias, servía para apuntalar a las oposiciones de conservadores y antipersonalistas. Yrigoyen, para llevar adelante estos objetivos, se encontró con el mismo problema con que tropezó en su primera presidencia. Si bien contaba con un fuerte respaldo en la Cámara de Diputados, el Senado seguía dominado por los representantes de las provincias, encabezados, en esta circunstancia, por Salta. La vinculación de la oligarquía salteña con la empresa norteamericana Standard Oil era blanco de las críticas de los yrigoyenistas. Para lograr que la Cámara Alta aprobara las leyes de nacionalización del petróleo, se necesitaba controlar las legislaturas provinciales y, a través de éstas, elegir los senadores suficientes para obtener la mayoría requerida por el gobierno nacional.

En consecuencia, las elecciones pendientes de senadores por Mendoza y San Juan pasaron a constituirse en objetivos del Poder Ejecutivo Nacional. Ambas provincias, junto a Salta, eran centros de virulenta oposición al gobierno. La impugnación de Lencinas, Cantoni y Porto, senadores electos por aquellos distritos, donde se habían creado desde la primera presidencia de Yrigoyen fuerzas políticas mayoritarias de origen radical, pero ahora profundamente antiyrigoyenistas, puso a los partidarios del presidente al borde de la obtención de una mayoría en el Senado ([34]). Sin embargo, estas medidas resultaban impopulares y aumentaban los problemas del gobierno en el interior del país. En San Juan, por ejemplo, se había establecido en 1927 una nueva constitución, de signo progresista, que, entre otras cosas, implantaba el voto femenino y eliminaba contenidos religiosos en las escuelas estatales.

Por otra parte, los problemas con los Estados Unidos no se limitaban exclusivamente al tema del petróleo, sino que se relacionaban también con los intereses ganaderos debido a la prohibición de compras de carnes argentinas por parte del gobierno de Washington, debido a un embargo sanitario establecido en

(33) Cf. Sabsay, F. y Etchepareborda, R. (1987).

(34) Cf. Rodriguez, Celso, *Lencinas y Cantoni: el populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen*, Buenos Aires, 1979.

1926. En consecuencia, la visita del presidente electo norteamericano, Herbert Hoover, a fines de 1928, con el propósito de fomentar el comercio de su país con Latinoamérica, se encontró con una recepción no totalmente favorable en distintos sectores dirigentes, oficialistas y opositores, que recordaban también las divergencias de la Conferencia de La Habana. El mismo Yrigoyen planteó: "...la preocupación del gobierno argentino y de todos los gobiernos de América del Sur por el desconocimiento de la soberanía de aquellos países en los que los intereses de los ciudadanos de la Unión no fuesen, a juicio de los interesados, suficientemente protegidos por leyes y autoridades locales" ([35]).

Distinta fue la acogida a la misión comercial británica, durante el año siguiente. El jefe de la misión, lord D'Abernon, obtuvo de Yrigoyen el compromiso de otorgar concesiones a empresas y mercancías británicas en el mercado argentino. El acuerdo que selló esta visita sólo logró la ratificación de la Cámara de Diputados y se hallaba a la consideración del Senado en momento de producirse el golpe militar de setiembre de 1930 ([36]).

Durante su segunda presidencia, Yrigoyen estaba físicamente disminuido y seguía con su estilo de decidir personalmente todos los asuntos de gobierno. Los dirigentes que lo secundaban carecían de la capacidad para afrontar la crisis económica que ya se avecinaba y los efectos políticos y militares que la acompañarían. La ineficiencia administrativa, el ensoberbecimiento de los líderes radicales triunfantes y la inacción parlamentaria comenzaron a ser capitalizados por la oposición hasta entonces desarmada por la derrota electoral. Como señala Etchepareborda, "el distanciamiento entre la masa y los dirigentes no sólo amenazaba los futuros resultados electorales, sino que quebraba la confianza en la conducción partidaria". Además, varios episodios políticos y de violencia y la crisis económica precipitaron el deterioro del gobierno. Las intervenciones a las provincias de Mendoza y San Juan, la intervención a los poderes Legislativo y Judicial de Santa Fe, el asesinato, en noviembre, del caudillo mendocino Carlos Washington Lencinas, y un atentado fallido contra Yrigoyen cerraron el año 1929 con una creciente tensión política ([37]). Por otra parte, las consecuencias de la depresión que siguió a la crisis de Wall Street alcanzaron a la Argentina, contribuyendo al enrarecimiento de la situación económica.

Un nuevo factor se iba a agregar a este panorama: la presencia cada vez más inquietante de las Fuerzas Armadas. Desde 1900, bajo la dirección del Gral. Pablo Riccheri, se produjo un proceso de modernización y profesionalización en el seno de aquéllas con la creación del Servicio Militar Obligatorio, la obligatoriedad de ser graduado del Colegio Militar para poder pertenecer al cuerpo de oficiales, la creación de la Escuela Superior de Guerra y, más tarde, de la Escuela de Suboficiales. Dos características van a tener esas nuevas Fuerzas Armadas: la

(35) Etchepareborda, R. (1983), pág. 247.

(36) Cf. Clementi, Hebe, *El radicalismo. Nudos gordianos de su economía*, Buenos Aires, 1982.

(37) Cf. Rodriguez, C. (1979); Etchepareborda, R. (1983), págs. 231, 250 y 251.

influencia prusiana, en la forma de asesores, periodos de entrenamiento en ultramar y equipamiento de armas en Alemania; y, como ya señalamos, la existencia de logias militares, que comenzaron a desarrollarse en la década de 1920, como la Logia Gral. San Martín, que tuvo considerable influencia en la época. Ambos hechos favorecieron la carrera de dos oficiales del ejército que luego tendrían participación destacada en el golpe de Estado de 1930 y fueron presidentes del país; José F. Uriburu y Agustín P. Justo. El primero de ellos, que llegó al cargo de Inspector General del Ejército, tenía gran admiración por el ejército alemán y tuvo como asesor por varios años, entre 1921 y 1926, al general germánico Wilhelm Faupel. Justo, por su parte, fue nombrado como ministro de Guerra de Alvear debido a la presión de la Logia San Martín; con lo cual no sólo consolidó su carrera militar, sino que también comenzó su carrera política, vinculada al alvearismo primero y al conservadorismo liberal luego ([38]). Las orientaciones político-militares de ambos se manifestarían plenamente en sus respectivos gobiernos, como veremos en el próximo capítulo.

Sin embargo, ni el accionar militar, ni la ineficacia gubernamental, ni la menguada capacidad del presidente, ni las consecuencias de la crisis mundial, fueron las únicas determinantes del derrocamiento de Yrigoyen. Un condimento principal radicó en la poderosa coalición de intereses políticos y económicos que, desde la asunción de su primer mandato y, en especial, desde 1928, volcaron sus esfuerzos en desestabilizar al gobierno y crear un clima que facilitara su derrocamiento. Los radicales antipersonalistas, los conservadores (dispersos en diversos partidos provinciales) y los socialistas independientes, el llamado "contubernio", apoyados por medios de difusión de gran influencia, como el diario *Crítica*, desarrollarían en el último período de Yrigoyen una campaña política de desprestigio de la administración radical, que culminaría en setiembre de 1930.

Como señalaba un informe de la diplomacia británica haciendo un balance de lo acontecido en esos años, "la experiencia de los gobiernos radicales de la época había convencido a las «clases privilegiadas» de unirse a fin de evitar el peligro comunista que esos gobiernos habían dejado desarrollar. Unión que pudo concretarse en el golpe militar de 1930" ([39]). Sin duda los ingleses se referían más concretamente a los gobiernos yrigoyenistas, pero, en todo caso, que dicha amenaza existiese o no, poco importaba; el desafío que significaba para las elites tradicionales la popularidad del caudillo, el descontrol político y administrativo, la profunda antipatía que en algunas provincias había creado la política intervencionista de Yrigoyen y la preocupación por iniciativas que afectaban intereses extranjeros —como la propuesta de ley de nacionalización del petróleo— fueron los factores que contribuyeron a decidir la acción de los golpistas.

En un mitin realizado por los partidos de la oposición el 2 de setiembre de 1930, pocos días antes del golpe de Estado, éstos reconocían abiertamente su actividad por el derrocamiento de Yrigoyen. Según palabras de Federico Pinedo, "sólo

(38) Potash, R. (1981), cap. I.

(39) Foreign Office, A3230/173/2, 30/3/1942.

los muertos" podían dejar de oír la campaña que venían haciendo los representantes de esos partidos contra el gobierno más "inepto" y más "inmoral" que había regido en el país, mientras que Manuel Fresco sostenía que el remedio de todos los males estaría en la renuncia del presidente de la República. Uno de los periódicos de mayor influencia señalaba en su editorial: "Los diarios más autorizados comentan con sorpresa el momento dramático en que ha caído la Nación por el desgobierno... La opinión no puede presenciar esa disolución del ascendente país, sin sentirse culpable de complicidad si no contribuye con su presión al cambio radical de las cosas. Y la opinión reclama de modo categórico ese cambio" ([40]).

2,4. SOCIEDAD, POBLACION E INMIGRACION

Hacia 1914, como resultado de las transformaciones económicas producidas durante el período precedente, se perfiló una nueva estructura social, claramente diferente de la existente con anterioridad a la vigencia del modelo agroexportador. De la estructura tradicional, polarizada en dos capas, en la que los sectores populares tenían una proporción muy alta, se pasó a otra en la que los sectores medios adquirieron gran significación.

A la vez, dentro de estas capas medias se produjo una diferenciación interna: surgieron estratos de asalariados urbanos dependientes y creció la importancia de sectores ligados al comercio y a la industria. Al mismo tiempo, el grupo de los obreros urbanos aumentó numéricamente a expensas de los trabajadores rurales, de los artesanos y de los trabajadores sin ocupación definida.

Estratos socioocupacionales	1869	1895	1914
Propietarios y patrones	6	18	17
Empleados, funcionarios, profesionales	5	8	15
Artesanos y otros trabajadores cuentapropistas	15	24	18
Obreros urbanos, peones rurales y servicio doméstico	74	50	50
Fuente: Germani, Gino, *La asimilación de los inmigrantes en la Argentina y el fenómeno del regreso en la inmigración reciente*, Buenos Aires, 1964.			

Cuadro 2,3. Población activa o con recursos propios clasificada en grandes estratos socioocupacionales (1869-1914, en %).

Para Germani, el período que se extiende desde 1880 hasta 1925 fue de una intensa movilidad social. Entre los miembros de la clase media autónoma, el tipo humano más frecuente lo constituía el inmigrante o hijo de inmigrante que, individualmente, a través de la industria o el comercio, transitaba hacia un nivel social más alto. Mientras que en la clase media dependiente, la figura típica

(40) *La Nación*, 1º y 3 de setiembre de 1930.

resultaba el "diplomado", nacido en el país, cuyos estudios eran costeados con esfuerzo por la familia, ella misma de origen obrero, y probablemente extranjera.

De uno u otro modo, la presencia de los inmigrantes en los años '20 era predominante en esa clase media en expansión y en el nuevo sector obrero urbano industrial. Di Tella afirma "que los inmigrantes europeos en la Argentina ocupaban una posición relativamente alta en la pirámide social, a pesar de sus modestos orígenes y aunque muchos provinieran de zonas bastante atrasadas del sur de Europa, traían un caudal de cultura campesina o artesanal, que les facilitaba saltar por encima de las clases populares nativas, y aun de los estratos medios del interior" (41). Esta situación contrastaba con la de los inmigrantes en los Estados Unidos, donde quienes provenían del sur o el este europeos, o de Irlanda, tenían que aceptar una situación de clara marginación e inferioridad respecto de los pobladores originarios. En consecuencia, en la Argentina, la burguesía empresarial urbana, pequeños y medianos comerciantes, sectores medios rurales y la clase obrera más calificada, estaba integrada por inmigrantes o hijos de inmigrantes. Los argentinos de origen criollo se concentraban en sectores pudientes (estancieros, militares, funcionarios públicos), clases medias tradicionales, sobre todo del interior, y sectores bajos de las clases trabajadoras, urbanas y rurales.

En su conocido estudio sobre la estructura social de la Argentina, Germani da cifras sobre la evolución de las clases sociales en la Capital Federal, entre 1895 y 1947, a efectos de destacar el crecimiento de las clases medias entre esos años, teniendo en cuenta solamente la población activa.

Clases sociales	1895	1914	1936	1947
Clase media	35	38	46	48
Patronos y cuentapropistas de la industria, comercio y servicios	17	14	16	14
Rentistas	3	2	3	2
Profesionales autónomos y dependientes	5	6	9	
Empleados y similares	10	16	18	32
Clases populares	65	62	54	52
Totales	100	100	100	100

Los datos de 1895, 1914 y 1947 corresponden a censos nacionales de población, mientras que los de 1936 corresponden al censo general de la ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Germani, Gino, *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, 1987.

Cuadro 2,4. Clases sociales en la Capital Federal (1895-1947) (en %).

(41) Di Tella, Torcuato, "El impacto inmigratorio sobre el sistema político argentino", en Jorrat, J. R. y Sautu, Ruth (comps.), *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, 1992, págs. 87 y 88.

En el cuadro anterior se advierte que la participación de esas clases medias pasa del 35 % en 1895 al 46 % en 1936 y al 48 % en 1947, mientras que las clases populares redujeron correlativamente su presencia del 65 % en el primer año mencionado al 52 % en el último. Según el cuadro, estas diferencias se deben, sobre todo, al incremento en la participación de empleados y profesionales. Estas cifras reflejarían una considerable movilidad social ascendente, pero las conclusiones deben matizarse debido a que no se distinguen en las clases medias las disparidades de ingresos, es decir, la incidencia de las clases altas incluidas en ellas (42). Ricardo Ortiz da una aproximación en su análisis del censo de 1914, cuando afirma que el peso de las clases altas (terratenientes, banqueros, grandes industriales) para todo el país, representaba un 3,1 % del total de la población activa (43). También debemos tener en cuenta la crisis de los años '30, que puede haber puesto un techo a la existencia de esa movilidad social antes del censo de 1936.

Otros índices característicos del crecimiento de la clase media, como los de la escolaridad en la enseñanza secundaria y universitaria, confirman, sin embargo, esta hipótesis. En 1895, el índice de escolaridad de los estudiantes secundarios era de 1,6 cada mil habitantes, cifra que se incrementa en 1910 a 2,86 ‰, 3,7 ‰, en 1914; 5,3 ‰, en 1925, y 7,9 ‰, en 1936. A su vez, la escolaridad universitaria creció de 0,8 ‰, en 1907 al 1,1 ‰, en 1917 y al 3,4 ‰, en 1944 (44).

En lo referente al ritmo de aumento de la población, el censo nacional de 1914 mostró un punto de inflexión. De la notable tasa de crecimiento anual registrada en el período intercensal precedente (36,8 ‰) se pasó, en el período intercensal que se extendió hasta 1947, a una tasa del 21,5 ‰. A este descenso contribuyó la finalización en 1930 del período de inmigración creciente.

Asimismo, se inició la reducción de la proporción de extranjeros en la población total del país. En 1914, de acuerdo con los datos del censo mencionado, esa proporción alcanzó al 29,9 % de los habitantes. Estimaciones posteriores efectuadas para 1920 y 1930 arrojaron el 24 % y el 23,5 %, respectivamente. De a poco, la inmigración comenzaba a disminuir su contribución al crecimiento demográfico del país (45).

La primera interrupción de la corriente inmigratoria de ultramar se produjo con la Primera Guerra Mundial. Los saldos inmigratorios máximos habían sido alcanzados en el período 1900-1910, sobre todo en los años inmediatamente anteriores a la guerra, con un total de 1.120.000 personas provenientes de ultramar. En 1914, el número de inmigrantes experimentó un abrupto descenso, iniciándose un período con saldos inmigratorios negativos: entre 1914 y 1919 el saldo negativo alcanzó a 214.175 personas emigradas. Finalizada la guerra, el flujo inmigratorio

(42) Germani, Gino, *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, 1987, págs. 219 y 220.

(43) Ortiz, Ricardo M., *Historia económica de la Argentina. 1850-1930*, Buenos Aires, 2 tomos, 1964, págs. 191 y 192.

(44) Panettieri, J. (1982), pág. 208.

(45) Cf. Germani, G. (1987).

recibió un nuevo impulso. Entre 1921 y 1930, el saldo inmigratorio de ultramar alcanzó un total de 878.000, lo que dio un promedio anual de 87.800 personas ingresadas, resultado inferior al de la primera década del siglo.

A lo largo del período de inmigración masiva, casi la mitad de los inmigrantes de ultramar eran italianos. Como excepción, entre 1911 y 1920, la inmigración española constituyó el 68 % del saldo inmigratorio, superando a la de origen italiano. Durante la década siguiente, volvieron a predominar los inmigrantes italianos, y se comenzó a registrar la presencia de inmigrantes de origen polaco. De esta manera, se insinuaba lo que sería un fenómeno propio de la década del '30 donde, dentro de los magros saldos migratorios, predominarían los polacos.

El aporte inmigratorio siguió siendo importante para el crecimiento urbano. Tanto la aglomeración de Buenos Aires como la de las grandes ciudades del país se debieron a dicho aporte. Aunque fue durante el anterior período intercensal cuando se produjo el mayor incremento relativo de la población urbana, a partir de 1914 comienza la fase de la formación de las grandes ciudades. Ya en ese año se contaban —además del Gran Buenos Aires— dos ciudades de más de 100.000 habitantes, Córdoba y Rosario.

Según los datos censales, el país había adquirido un definido perfil urbano. Poco menos de una tercera parte de los habitantes vivía en ciudades medias o grandes de 50.000 personas o más, mientras que la población urbana superaba, por primera vez, a la rural. De esos contingentes urbanos, el 25,4 % de la población (algo más de 2.000.000 de personas) estaba radicado dentro del área actualmente conocida como el Gran Buenos Aires.

Si bien la presencia de los inmigrantes extranjeros era decisiva en el proceso de urbanización, sobre todo en Buenos Aires y en el Litoral, las migraciones internas comenzaban a adquirir progresiva importancia en el área metropolitana de Buenos Aires. El censo de 1869 había registrado, para dicha área, 3 % de migrantes internos; pero en 1895, esa proporción se había elevado al 8 %; y en 1914, alcanzaba ya al 11 % del total de la población respectiva.

2.5. LOS CONFLICTOS SOCIALES

Los cambios políticos resultantes de la vigencia de la ley electoral de 1912 permitieron la integración de una importante masa de población hasta entonces excluida de toda participación política. Esta incorporación al sistema político fue acompañada de una integración más profunda en el campo social. Factores estructurales como el asentamiento progresivo de las anteriores inmigraciones, el impacto de decisiones políticas de fines del siglo XIX —como la escuela obligatoria—, la posterior instauración del servicio militar y los efectos de la prédica nacionalista contribuyeron a la definitiva integración social de los sectores populares.

La gestión del presidente YRIGOYEN intentó transformar el Estado "gendarme" del período oligárquico en un agente activo de democratización. Para ello impulsó medidas tendientes a una mayor participación de los sectores discriminados por el "régimen" en la actividad política. Además, las nuevas políticas públicas ampliaron el abanico de oportunidades y favorecieron los procesos de movilidad ocupacional y de ascenso social. A fin de afirmarse en el poder, el radicalismo debió asegurarse el voto de los sectores medios, constituidos en nuevos protagonistas sociales. Para ello facilitó su acceso a los cargos públicos y creó un complejo sistema clientelístico destinado a manejar la distribución de favores.

Un fenómeno que acentuó la participación de las capas medias fue el movimiento por la reforma universitaria que, iniciada en Córdoba en 1918, contribuyó a eliminar los criterios elitistas y anacrónicos que imperaban en los claustros universitarios. La reforma instauró el gobierno democrático en estas casas de estudios, con la participación activa de los estudiantes y estableció principios aún vigentes en la universidad pública, como la designación de profesores por concurso. Estas medidas facilitaron el acceso a la enseñanza, tanto de estudiantes como de profesores provenientes de nuevos sectores sociales, muchos de ellos afines al radicalismo. Como señaló el primer presidente de la Federación Universitaria Argentina, OSVALDO LOUDET en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes, en 1918: "no es de este siglo la universidad cerrada, burocrática, inmóvil. Es de este siglo la universidad abierta, libre, científica, humana". La universidad no puede limitarse tampoco "a su «función profesional», es decir, a capacitar los individuos para el desempeño de las diversas profesiones liberales... ella debe tener una «función científica», esto es, preparar hombres de ciencia, formar la generación de espíritus desinteresados que han de ser los genuinos representantes de la futura ciencia argentina" (46). El gobierno radical manifestó su apoyo a los estudiantes de Córdoba e impulsó cambios reformistas en la Universidad de Buenos Aires. También creó las universidades de Santa Fe y Tucumán (47).

En el terreno laboral, debió afrontar, a su vez, tres brotes de malestar obrero, con reacciones distintas. Ocurrió que la fase ascendente del ciclo económico, entre 1917 y 1921, fue acompañada por un alza de los precios que provocó una marcada redistribución de la renta contra las clases medias y especialmente las bajas. Al mismo tiempo se expandían las ideologías contestatarias o revolucionarias al influjo de la Revolución Rusa. Como consecuencia de ello, las huelgas crecieron en número e intensidad.

---

(46) CIRIA, ALBERTO y SANGUINETTI, HORACIO, *La reforma universitaria/1*, Buenos Aires, 1983, págs. 56 y 57.

(47) ROCK, D. (1988), pág. 260.

1.200
1.000
800
600
400
200
0
Huelgas Huelguistas Jornadas perdidas Salarios perdidos

1917 1918 1919 1920

Fuente: Ortiz, Ricardo M., "El aspecto económico-social de la crisis de 1930", en *La crisis de 1930, I. Ensayos*, Buenos Aires, 1987.

Gráfico 2,1. Las huelgas y sus resultados (1917-1920).

A finales de 1916 se declaró un paro de los trabajadores del puerto de Buenos Aires. El mismo fue organizado por la Federación Obrera Marítima, que era conducida por dirigentes de la corriente sindicalista. Pese a su retórica revolucionaria, los sindicalistas impulsaban reivindicaciones salariales concretas. En este caso, el gobierno no recurrió a la tradicional represión policial. Por el contrario, arbitró el conflicto satisfaciendo la mayoría de las demandas de los huelguistas. Nuevas mediaciones estatales con motivo de las huelgas ferroviarias en 1917 y 1918 culminaron con concesiones que aumentaron el estándar de vida y mejoraron las condiciones de trabajo de los ferroviarios.

La agitación obrera volvió a despertar, con mayor virulencia, a principios de enero de 1919. El episodio, conocido posteriormente como la Semana Trágica, se desencadenó a partir de una huelga de los trabajadores metalúrgicos de los Talleres Vasena, que reclamaban mejoras salariales y reducción de las horas de trabajo. La empresa rechazó esa petición y consideró en rebelión a sus obreros, quienes declararon una huelga el 2 de diciembre de 1918. Como el paro se prolongaba, el 7 de enero de 1919, se pidió la intervención policial, que terminó en un enfrentamiento con los huelguistas, el cual arrojó un saldo de cinco muertos. La masiva concurrencia de trabajadores que acompañaba a las víctimas para su inhumación conmovió a la ciudad de Buenos Aires con nuevos disturbios y la muerte de una veintena de obreros, víctimas de la represión policial. La situación

derivó en una huelga general, que tanto conservadores como sectores del radicalismo consideraron el preludio de una revolución bolchevique, dirigida desde Rusia. Dos elementos contribuyeron para poner fin al conflicto: por un lado, la intervención del Ejército y la Armada cumplió un rol disuasivo. Por otro, la mediación gubernamental permitió el reconocimiento de las reivindicaciones de los trabajadores metalúrgicos, que consiguieron en parte sus objetivos (48).

Uno de los corolarios de la crisis de enero de 1919 fue la aparición de grupos paramilitares (Liga Patriótica Argentina) que propiciaron sentimientos xenófobos, antiobreros, anticomunistas y, especialmente, antijudíos, pues se confundía a los judíos, muchos de ellos de origen ruso, con gente de ideología revolucionaria. Por eso, aunque los Talleres Vasena se encontraban en el barrio de Nueva Pompeya, hubo actos de agresión a la comunidad ruso-judía residente en el barrio de Villa Crespo.

La tercera ola de agitación obrera emergió en la Patagonia, en 1921, impulsada por una sociedad obrera anarquista fundada en Río Gallegos. Los reclamos de mejoras salariales, ocho horas de trabajo y condiciones higiénicas se difundieron hasta las grandes estancias dedicadas a la cría de ovejas. Estos establecimientos eran propiedad de tres grandes firmas, Braun-Menéndez Behety, José Montes y Cia., y Bridges y Reynolds, que sometían a los trabajadores a condiciones laborales particularmente duras y mal remuneradas. Se declaró, entonces, una huelga que originó escaramuzas armadas entre los huelguistas y las fuerzas al servicio de los estancieros, quienes solicitaron ayuda al gobierno nacional. Yrigoyen cedió a estas demandas y se enviaron tropas militares, comandadas por el Tte. Cnel. Héctor B. Varela. En enero de 1922 se llegó a un principio de acuerdo entre las partes, que pareció terminar el conflicto, pero al no ser respetado el acuerdo por los estancieros la huelga se reinició. Entonces, los militares retornaron con el objetivo de reprimir la huelga y se impuso la ley marcial. El número de obreros muertos como resultado de la represión, incluyendo el fusilamiento de muchos de ellos, fue cuantioso (estimado en más de mil), mientras que las tropas sólo experimentaron dos bajas. Este episodio se conoció con el nombre de la "Patagonia trágica" (49).

2,6. MOVIMIENTO OBRERO E IDEOLOGIAS POLITICAS

La agitación obrera, como vimos arriba, se reavivó a partir de 1917. Fue la apertura de una etapa que se prolongó hasta 1921, cuando la lenta recuperación de la crisis económica y el ascenso del yrigoyenismo promovieron el aumento del número de huelgas y otros movimientos reivindicativos. Esta ola huelguística terminó consagrando la hegemonía del sindicalismo revolucionario en el movimiento obrero.

(48) Cf. Bilsky, Edgardo J.; *Esbozo del movimiento obrero argentino: desde sus orígenes hasta el advenimiento del peronismo*, Buenos Aires, 1987; Iscaro, Rubens, *Historia del movimiento sindical, II*, Buenos Aires, 1973, págs. 179-189.

(49) Cf. Bayer, Osvaldo, *La Patagonia rebelde*, Buenos Aires, 1980.

La Revolución Rusa de octubre de 1917, dirigida por LENIN con el objetivo de instaurar la dictadura del proletariado en Rusia, tuvo en esa época una influencia indudable, particularmente entre los obreros de origen extranjero. En el X Congreso de la FORA, en diciembre de 1918, por ejemplo, se declaró la solidaridad con "los trabajadores de Rusia y Alemania, por los heroicos esfuerzos que realizan para dar cima a los anhelos del proletariado universal: libertar el trabajo y suprimir la explotación del hombre por el hombre, condición primordial para la instauración del régimen de productores libres e iguales" ([50]).

En general, este período fue testigo así de una profunda transformación del movimiento obrero. Se inició con un nivel de agitación que parecía revitalizar las prácticas revolucionarias y de acción directa características de la primera década del siglo y culminó con un movimiento obrero que asistió impasiblemente al golpe de Estado de 1930 ([51]).

Los cambios políticos e institucionales favorecieron dichas transformaciones. La vigencia de la Ley Sáenz Peña permitió que las clases medias y los sectores populares pudieran expresar su adhesión política a la UCR y al socialismo, facilitando la integración de una considerable masa de población hasta entonces excluida de toda participación política. Por otra parte, los esfuerzos de los aparatos culturales para integrar a los sectores populares lograron que los trabajadores abandonaran la situación de "extranjería" en la que fueran encasillados por las viejas elites dirigentes.

En el terreno ideológico también se produjeron cambios. Sobre todo en la década del '20, el "sindicalismo" registró una notable expansión. A medida que fue abandonando sus posturas revolucionarias, el avance que venía sosteniendo en la década anterior se consolidó a expensas del anarquismo. A pesar de que el anarquismo permaneció en algunas comunidades de trabajadores, su influencia se fue desvaneciendo en el ámbito sindical. En lo referente al socialismo, su presencia se manifestó en sectores laborales con mayor calificación, entre los empleados públicos y municipales de la Capital Federal. Estos cambios contribuyeron a que en reemplazo del sindicalismo de acción apareciera el sindicalismo de presión. Esta nueva forma, gradualmente, pasó a hegemonizar al gremialismo y a facilitar la adopción de instancias pacíficas de negociación. El movimiento obrero —en especial en Buenos Aires— abandonó las calles y circunscribió sus luchas al lugar de trabajo.

Los gobiernos radicales emergentes desarrollaron una estrategia serpenteante tendiente a disminuir el tono contestatario de la protesta obrera y a arbitrar los conflictos sin desdeñar la apelación a los recursos represivos ([52]). La política

(50) MAROTTA, SEBASTIAN, *El movimiento sindical argentino, su origen y su desarrollo*, Buenos Aires, 1960, págs. 242 y 243.

(51) BILSKY, EDGARDO J. (1987), pág. 29.

(52) BARRANCOS, DORA, "Resistencia y negociación: el movimiento obrero argentino desde sus orígenes hasta 1930", en MORENO, OMAR (comp.), *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1993, pág. 38.

laboral de YRIGOYEN propició la expansión de la corriente "sindicalista" del movimiento obrero. En la medida en que favoreció la negociación entre los obreros y el gobierno, encontró en el "sindicalismo" un interlocutor más dispuesto a aceptar ese camino para acceder a sus reivindicaciones. En tal sentido, el "sindicalismo" pasó a constituirse en una alternativa más atrayente para los trabajadores que el anarquismo en permanente confrontación con el Estado. Por otra parte, el gobierno radical promovió el diálogo con los "sindicalistas" para restarle fuerza al Partido Socialista dentro del movimiento obrero ([53]).

Por un lado, procuró aislar y eliminar la acción de los sectores anarquistas y desplazar a los socialistas de su ascendiente sobre los sectores obreros de la Capital Federal. Este último objetivo era un aspecto de la rivalidad que radicales y socialistas mantenían por obtener la mayoría popular en ese distrito. Por otro lado, de manera inédita, el gobierno dio curso favorable a las demandas de las organizaciones representativas de ciertos sectores de la clase obrera. Finalmente, en determinadas circunstancias, bajo la presión conservadora, apeló a la utilización del aparato represivo para terminar con la protesta de los trabajadores.

Otros cambios en el movimiento obrero tuvieron que ver con las transformaciones en la estructura de la clase trabajadora. Durante la década del '20, se hizo evidente la creciente estratificación de los sectores obreros. En el estrato superior se localizaban los trabajadores de los principales servicios públicos —ferroviarios y municipales, más tarde tranviarios y telefónicos—, que por sus lazos privilegiados con el Estado y con las empresas monopólicas proveedoras de dichos servicios, lograron convenios colectivos, escalafonamiento, leyes sociales, como la jubilación, sistemas de cobertura mutual obrera y patronal, etc. Asimismo, el acceso al crédito, a la casa propia y al consumismo operaron como mecanismos económicos de integración social. Por debajo de este sector se ubicaban los obreros calificados de la mayoría de las ramas industriales, en un mercado de trabajo que seguía caracterizado por la inestabilidad y las fuertes variaciones estacionales. Sin embargo, sus condiciones de trabajo habían experimentado ciertas mejoras, como la reducción de la jornada laboral y el incremento de los salarios. Estas transformaciones también favorecieron la expansión de la corriente "sindicalista". En contraste con los anarquistas, que luchaban por la solidaridad con todos los obreros sin distinguir el nivel técnico de los mismos, los "sindicalistas" bregaban por objetivos económicos que reconocieran los distintos niveles de calificación y que respondieran a las expectativas de reformas sociales de los trabajadores.

Por otra parte, los "sindicalistas" impulsaron la modernización orgánica de los sindicatos, lo que significó la transformación de la cultura institucional de los mismos: las organizaciones fueron ocupadas, paulatinamente, por representantes gremiales rentados, cuyo número fue creciendo de manera significativa. Se fue desarrollando cierta máquina burocrática donde la rotación de los dirigentes se lentificó y se prolongó su permanencia al frente de los sindicatos. Por otra parte,

(53) MATSUSHITA, HIROSHI, *Movimiento obrero argentino 1930-1945*, Buenos Aires, 1986, pág. 34.

la vida interna de estos organismos se pacificó, desapareciendo las luchas de fracciones, y se desterraron las viejas prácticas de democracia directa. Con este escenario se estaba anticipando un fenómeno que adquiriría relevancia en períodos posteriores.

Las críticas más acerbas al sindicalismo provinieron del Partido Comunista. Escindido del Partido Socialista, en 1918, con el nombre inicial de Partido Socialista Internacional, esta agrupación política afrontó severas crisis durante su primera década de vida, no pudiendo capitalizar la radicalización obrera que se prolongó hasta 1921 y padeciendo, por el contrario, el posterior reflujo de la acción de los trabajadores. Los comunistas criticaban el apoliticismo y el neutralismo de los sindicalistas, pero, como señala CORBIERE, en esos primeros años "la relación de clases, proletariado contra burguesía, se transformó en una fórmula esquemática para comprender la realidad nacional", lo que los llevó a confundir el yrigoyenismo con el "nacional-fascismo" (54).

Los planteos del comunismo y de otros sectores en torno a los problemas de las clases trabajadoras y el propósito de adjudicarle al movimiento obrero objetivos que iban más allá de los meramente reivindicativos provocaron enfrentamientos entre tendencias ideológicas en el seno del sindicalismo. De este modo, la división del movimiento obrero se profundizó. Como consecuencia, hacia 1929 coexistían cuatro centrales obreras: la FORA (anarquista), la COA (socialista), la USA (sindicalista) y el CUSC (comunista).

2.7. LAS POLITICAS ECONOMICAS DE LOS GOBIERNOS RADICALES

2.7.1. El crecimiento económico en el período

Los avatares del crecimiento económico durante los gobiernos radicales reflejaron la estrecha vinculación de la economía argentina con la coyuntura internacional, pues, a pesar del cambio político que esos gobiernos representaban, las líneas esenciales del modelo agroexportador no se alteraron (apertura de la economía; endeudamiento externo; comercio exterior basado en el intercambio de materias primas y alimentos por productos manufacturados; estabilidad de la moneda e, incluso, retorno al patrón oro). La crisis mundial, que comenzó a fines de 1929, coincidió prácticamente con el fin de los gobiernos radicales, que no tuvieron oportunidad de producir cambios drásticos en las políticas económicas.

En esta perspectiva es posible analizar la evolución del producto interno y de los ciclos económicos en aquellos años. Así se puede observar que durante la Primera Guerra Mundial, entre 1914 y 1917, se produjo una brusca caída del PBI.

(54) CORBIERE, EMILIO J., *Orígenes del comunismo argentino*, Buenos Aires, 1984, págs. 54 y 55. Cf. también, RATZER, JOSE, *El movimiento socialista en Argentina*, Buenos Aires, 1981.

El comercio exterior, como ocurrirá luego en la siguiente guerra, resultó superavitario, pero ello fue consecuencia de un descenso de las importaciones (por la falta de bodegas, el aumento de los fletes y la carencia de productos exportables, como la que padecían nuestros principales proveedores, los países europeos, debido al conflicto bélico) y no de un incremento sustancial de las exportaciones, aunque el nivel de éstas se mantuvo gracias a la apertura del mercado norteamericano. Dicha circunstancia favoreció un incipiente proceso de sustitución de importaciones en el sector manufacturero, pero la disminución de importaciones esenciales —bienes manufacturados y de capital— repercutió de manera negativa sobre el producto interno. La interrupción de la corriente de capitales, producto de la crisis de 1913-1914 y luego de la propia guerra, obró en el mismo sentido.

A partir de 1918, la normalización de la economía internacional permitió que se incrementaran de manera considerable las exportaciones agrícolas para abastecer a los exhaustos países europeos, en tanto se mantenía un amplio volumen de exportaciones a los EE.UU., lo que favoreció un repunte del crecimiento económico. Incluso la Argentina prestó a los aliados 250 millones de dólares. Esto se realizó a través de un convenio firmado con Inglaterra, Italia y Francia, según el cual el gobierno financiaba la compra de 2 millones y medio de toneladas de cereales (55).

Sin embargo, la crisis agrícola-ganadera, que se inició hacia fines de 1920, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de los productos agrarios, y en particular de las carnes, debido a la recuperación del sector agropecuario en los países europeos, produjo una nueva disminución de la tasa de crecimiento del PBI. Pero éste volvió a subir en 1922, alcanzando un pico máximo del 11 % en 1923 respecto del año anterior. Nuevamente, las circunstancias externas ayudaron: gracias al aumento, aunque breve, de los precios agropecuarios internacionales y, sobre todo, al ingreso de capitales extranjeros, tuvo lugar un nuevo período de bonanza hasta 1928. Tras una declinación momentánea de la actividad económica en 1925 (las exportaciones de algunos productos, como el trigo, cayeron en la cosecha 1925-1926 con respecto a la anterior en casi un millón de toneladas, al tiempo que caían también sus precios, así como los de otros cereales), el crecimiento retomó el ritmo ascendente que caracterizó a la mayor parte de la década de 1920. Debido a la entrada masiva de capitales y al aumento del volumen de los bienes exportados, que compensó otra caída de los precios internacionales, se fortaleció el peso, lo que permitió al gobierno volver al sistema de la Caja de Conversión, en 1927 (56). La subida de las tasas de interés en los Estados Unidos a partir de 1928 y, luego, la crisis de 1929 revirtieron de nuevo la tendencia y causaron serias dificultades en la balanza de pagos. El cuadro siguiente nos ilustra acerca del comportamiento global de la economía en este período, que comprende los gobiernos radicales de YRIGOYEN y ALVEAR.

(55) Cf. PETERSON, H. F. (1985) t. II.

(56) Comité Nacional de Geografía (1942), págs. 207-210; PHELPS, VERNON L., *The International Economic Position of Argentina*, Pensilvania, 1938, pág. 48.

Año	Tasa de crecimiento del PBI a precios de mercado	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1914	-10,4	916	733	183
1915	0,5	1.323	694	629
1916	-2,9	1.302	832	470
1917	-8,1	1.250	864	386
1918	18,3	1.822	1.138	684
1919	3,7	2.343	1.490	853
1920	7,3	2.373	2.125	248
1921	2,6	1.525	1.703	-178
1922	8,0	1.536	1.567	-31
1923	11,0	1.753	1.974	-221
1924	7,8	2.299	1.883	415
1925	-0,4	1.973	1.993	-20
1926	4,8	1.800	1.869	-69
1927	7,1	2.294	1.947	347
1928	6,2	2.397	1.902	495
1929	4,6	2.168	1.959	209
1930	-4,1	1.396	1.680	-284
Fuentes: CEPAL (1959). Comité Nacional de Geografía (1942).				

Cuadro 2,5. Evolución del producto bruto interno y del comercio exterior (en millones de m$n).

Aunque la Argentina experimentó un crecimiento indudable, puede observarse que fue muy vulnerable a las fluctuaciones de la economía mundial. Dependía, por un lado, de nuevas entradas de capitales todos los años para evitar serios problemas en la balanza de pagos y, por otro, de conservar los mercados para sus exportaciones. Le resultaba, por el contrario, muy difícil reducir sus importaciones y la carga del servicio de la deuda externa. Otros elementos más de vulnerabilidad en los años '20 fueron la triangulación comercial y financiera que se desarrolló con los Estados Unidos y Gran Bretaña, y el problema causado por el retorno a la convertibilidad, en 1927, que examinaremos luego.

La política económica, adherida como estaba a los principios liberales del modelo agroexportador, contaba entonces, como señala O'Connell, con "una muy limitada autonomía para atacar el ciclo económico" y una alta de dependencia de las circunstancias externas ([57]).

(57) O'Connell, Arturo, "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", en *Desarrollo Económico*, N° 92, enero-marzo de 1984, págs. 484-486.

2.7.2. Límites de las políticas económicas

El radicalismo tuvo, sin embargo, algunas iniciativas parciales de política económica para hacer frente a coyunturas adversas de la economía mundial, por la necesidad de reforzar actividades del Estado o para proteger ciertos intereses sectoriales. Pero esas medidas no alteraron significativamente la composición del producto bruto interno, que sólo muestra ligeros cambios relativos de los distintos sectores de producción entre 1919 y 1929, aunque se advierte una leve caída de la agricultura y la ganadería y un incremento, poco significativo, del comercio y del sector manufacturero. Todavía en el período 1925-1929 la participación del sector agropecuario era de cerca del 25 %, un 5 % menos que en 1919, mientras que la industria no alcanzaba el 18 %, lo que representa un incremento menor que el 2 % con respecto a 1919. El rubro que más se incrementó en todo el período fue el de la construcción. Los lineamientos del modelo agroexportador continuaban aún vigentes.

Sector	1919		1920-1924		1925-1929	
	Participación	Var. porcent.	Participación	Var. porcent.	Participación	Var. porcent.
Agricultura	17,3	3,5	15,5	4,7	14,9	3,6
Ganadería	13,5	-5,4	12,6	5,1	10,6	-1,1
Pesca	0,2	2,5	0,2	1,9	0,2	4,8
Minería	0,2	-5,8	0,3	14,6	0,4	10,5
Ind. manufacturera	16,0	4,1	16,4	8,4	17,7	5,8
Otros serv. públicos	0,7	6,1	0,7	5,5	0,7	4,9
Construcción	1,9	8,6	5,3	36,8	6,5	8,8
Comercio	19,6	10,9	20,5	8,3	21,3	5,3
Transporte	6,1	0,2	6,3	9,3	7,2	7,2
Comunicación	0,5	10,3	0,6	12,1	0,7	8,7
Finanzas	2,1	24,5	2,1	7,1	2,0	3,7
Vivienda	6,2	0,7	5,3	2,1	4,8	3,1
Servicios del gobierno	6,5	3,0	5,9	3,9	5,5	3,6
Servicios personales	9,2	3,6	8,3	3,9	7,5	3,0
Total PBI	100,0	3,7	100,0	7,3	100,0	4,4
Fuente: CEPAL (1959).						

Cuadro 2,6. Composición del PBI (1919-1929).

Es cierto que la situación fue diferente en los distintos gobiernos. Yrigoyen propuso, durante su primera presidencia, diversas medidas económicas que implicaban una intervención más acentuada del Estado en distintos sectores o procuraban realizar moderadas reformas en los sistemas productivos vigentes. Entre otras, se destacaban el estímulo a la colonización agrícola, el establecimiento de bancos oficiales, la creación de la marina mercante, la apertura de nuevas líneas ferroviarias estatales en zonas atrasadas y la intensificación de la explotación de los recursos petrolíferos fiscales. Además, se intentó recurrir a la expansión del crédito bancario, aunque manteniendo una rígida fiscalización por parte del Tesoro nacional. Pero la mayor parte de las iniciativas económico-financieras

elaboradas por el primer presidente radical no pudieron concretarse porque fueron rechazadas en el Congreso.

El partido gobernante estuvo todo el tiempo en minoría en la Cámara de Senadores y debió soportar el bloqueo de muchas de sus propuestas por parte de la oposición, entre otras, por su importancia, el intento de creación de un Banco de la República, cuya misión habría sido la de regular las emisiones monetarias, el crédito y las tasas de interés, fiscalizar los cambios internacionales y asegurar el *clearing* bancario. El sistema de la Caja de Conversión se consideraba insuficiente ya que la circulación dependía de las existencias de oro, y éstas de los saldos internacionales y, en definitiva, de las cosechas. Había que asegurar la estabilidad y regularidad de la circulación monetaria: "Todas las naciones adelantadas —afirmaba Domingo Salaberry, ministro de Hacienda— cuentan con una legislación bancaria que les permite mantener una correlación entre la circulación y las necesidades reales del mercado" ([58]).

También se procuró implementar una serie de medidas a fin de atemperar las fluctuaciones de la coyuntura y las desigualdades entre distintos sectores económicos. Ante las dificultades de los agricultores, debido a las sequías de años anteriores, el gobierno envió al Congreso —en diciembre de 1916— un proyecto de ley que establecía un gravamen provisional del 5 % a las exportaciones. Los fondos recaudados se asignarían a financiar la compra de semillas y útiles de labranza. Debido al rechazo del proyecto y a la virtual paralización de la siembra, Yrigoyen decidió, en acuerdo de ministros, la adquisición por parte del Estado de la semilla necesaria. Otro proyecto similar destinado a la construcción y arreglo de caminos, puentes y vías de comunicación naufragó en el Senado. Sin embargo, a partir de 1918 el impuesto a las exportaciones comenzó a aplicarse y pasó a ser un componente importante del sistema fiscal.

Por otra parte, la escasez de importaciones durante el conflicto bélico dio lugar a un intenso aunque breve proceso de industrialización. Si bien el gobierno sostenía que en la actividad fabril se encontraba "la independencia económica" que el país anhelaba conquistar, no se tomaron medidas concretas en defensa de la industria y el fin de la guerra produjo la desaparición de diversos sectores industriales ahogados por el restablecimiento de la importación de productos manufacturados. El criterio librecambista predominante en el Congreso impidió la protección de la actividad fabril y resultaron vanos los tibios esfuerzos tanto del Ejecutivo como de sectores representativos de la industria para revertir esa situación.

La gestión de Marcelo T. de Alvear se caracterizó por otro tipo de preocupaciones y diferencias en el enfoque económico. Una de las principales fue la cuestión monetaria, especialmente los problemas vinculados a la escasez del circulante y a las variaciones en la cotización de la moneda nacional. En lugar de insistir con

(58) Lorenzutti, Jorge A., *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*, Buenos Aires, 1996, pág. 36.

la creación de un Banco de la República, en 1924 el gobierno envió al Congreso un proyecto de modificación del sistema monetario, sobre la base de la reapertura de la Caja de Conversión y, aunque el proyecto fue rechazado, la reapertura se decidió, por decreto, en 1927.

Otro motivo de alarma fue la disminución de la recaudación fiscal en el sector externo, lo que llevó, en 1923, a una importante modificación de los aforos aduaneros (precios estimados de los productos importados sobre los que se aplicaban los aranceles), que estaban desactualizados. La medida, si bien tuvo principalmente el propósito de aumentar las recaudaciones tributarias, benefició por un tiempo al sector industrial y fue impulsada por el ministro de Hacienda Herrera Vegas, que contaba con el asesoramiento de Alejandro Bunge. Pero luego el ministro renunció y fue reemplazado por Víctor M. Molina, de ideología liberal, que afirmaba en un debate en el Congreso, en noviembre de 1923, que "el proteccionismo transformado en abolicionista es lo que condena el gobierno del Dr. Alvear" ([59]).

En el orden agropecuario se produjo un impulso hacia la tecnificación del campo, lo que se tradujo en un incremento de las áreas sembradas. Mientras, en el sector ganadero, se sancionó una serie de leyes para controlar las transacciones comerciales y establecer precios máximos y mínimos. También se debatió extensamente, sin adoptarse medidas concretas, en torno a la posibilidad de intervención del Estado en la cuestión del llamado *pool* de los frigoríficos, hecho que se analizará más adelante.

En cuanto a los transportes, se siguió extendiendo la red ferroviaria unos 2.500 kilómetros, llegando a alcanzar al término del mandato de Alvear un total de 36.585 km. También se dio un impulso a las obras de construcción de puertos y caminos, esto último vinculado a la difusión del automotor. Se establecieron, asimismo, las primeras líneas aéreas, el servicio postal y un sistema orgánico de transmisiones radioeléctricas.

Con la vuelta de Yrigoyen al poder, el gobierno reunió a los principales representantes de los frigoríficos y de los exportadores de cereales para anunciarles una nueva intervención del Estado en el control de los precios y calidad del comercio exterior de carnes y granos. Se destinaron, por otra parte, fondos para el desarrollo del sector agropecuario mediante concesiones de créditos a bajas tasas de interés y con garantías de las cosechas y se llevó adelante una serie de convenios con las empresas ferroviarias para el mejoramiento de los servicios a fin de facilitar el transporte de cereales y ganado.

Una cuestión que tuvo repercusión en esos años fue la relativa al desarrollo de la industria del petróleo, pues en 1927, por una iniciativa de legisladores yrigoyenistas se discutió en la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre la nacionalización de todas las explotaciones petroleras, tema en el cual también se manifestaron contrastes entre Yrigoyen y Alvear.

(59) *Crónica histórica argentina*, Buenos Aires, 1968.

2.7.3. La política petrolera

La creciente importancia del petróleo motivada por la expansión del parque automotor y su utilización como combustible para el sector industrial lo convirtió en una fuente de debates sobre los principios de la soberanía nacional, a medida que se descubrían nuevos yacimientos en el país y se intensificaba su extracción. El progreso de la industria petrolera fue lento. En 1907, se descubrió petróleo en Comodoro Rivadavia, por lo que se creó la Dirección General de Explotación del Petróleo, y el 17 de febrero de 1916, con la primera perforación en Plaza Huincul, comenzó la intervención del Estado en la explotación y el descubrimiento de este recurso (60).

El 3 de julio de 1922, durante el gobierno de Yrigoyen, se creó por medio de un decreto la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), cuya dirección sería ejercida durante muchos años por el coronel Enrique Mosconi, designado bajo el gobierno de Alvear. Mosconi, que había sido director del Servicio Aeronáutico del Ejército, comentaba que la idea del control de la explotación del petróleo por el Estado le surgió cuando un oscuro gerente de la TEXACO, a quien se le compraba gasolina, se negó a proveerla pretextando que el organismo estatal que dirigía se había excedido de los límites del crédito otorgado. La posibilidad de que las Fuerzas Armadas pudieran paralizar su actividad por esta circunstancia lo puso en alerta y le dio la idea de que, siendo la provisión de combustibles vital para el país desde un punto de vista estratégico, debía crearse una empresa estatal que la manejase. Mosconi diferenciaba también las políticas petroleras de las empresas británicas y norteamericanas por una cuestión de métodos; las dos empleaban cuerdas distintas, una más suave y otra más fuerte, pero ambas terminaban ahogando al país. Sus ideas tendrán una gran influencia en la formación de un nacionalismo económico entre los militares (61).

Bajo el impulso de Mosconi se emprendió una serie de iniciativas que colocaron a la empresa en un nivel competitivo, desarrollando, en especial, una extensa red de distribución por todo el país. Pero, hasta 1925, cuando se inauguró la gran destilería de La Plata, la producción del petróleo nacional, era todavía precaria. El proyecto de la destilería era el de mayor envergadura dentro del plan trazado por Mosconi para la expansión de YPF. Debido a la oposición del Congreso para aprobar su financiación, el presidente Alvear autorizó con ese fin la utilización de créditos y de letras de tesorería, mientras se firmaba un contrato con la compañía norteamericana Bethlehem Steel Corporation para su construcción. Al inaugurarse, la destilería se encontraba entre las diez más grandes del mundo en términos de capacidad (62).

(60) Cf. Favaro, Orieta y Morinelli, Marta, *Petróleo, Estado y nación*, Buenos Aires, 1991.

(61) Cf. Mosconi, Enrique, *El petróleo argentino (1922-1930)*, Buenos Aires, 1983.

(62) Solberg, Carl, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1982, págs. 141-143.

Mientras Mosconi estuvo al mando de YPF, la producción nacional creció considerablemente y al mismo tiempo se logró la regulación de los precios en el mercado local. En los años '20 la industria petrolífera nacional aumentó su producción entre el 20 y el 30 % anual, pero la importación de hidrocarburos extranjeros continuó siendo el componente de mayor peso de la oferta, comprobándose que la demanda del país crecía más aceleradamente que la producción de combustibles, lo que originaba una importante dependencia de las importaciones.

Año	Producción			Consumo	Importación (en %)
	Total	Fiscal	Concesiones		
1916	138	130	8	503	72,6
1917	192	182	10	547	64,9
1918	214	198	18	400	46,3
1919	211	188	23	751	71,9
1920	262	227	35	1.057	75,2
1921	326	279	47	1.297	74,8
1922	455	349	106	1.495	69,5
1923	530	407	123	1.720	69,2
1924	740	554	186	2.031	63,5
1925	952	624	328	1.802	47,2
1926	1.248	744	504	2.348	46,8
1927	1.372	822	550	2.772	50,5
1928	1.442	861	581	3.142	54,1
1929	1.493	872	621	3.393	56,0
1930	1.431	828	603	3.431	58,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Sabato, Arturo, *Petróleo: liberación o dependencia*, Buenos Aires, 1974, y Solberg, Carl, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1982.

Cuadro 2,7. Producción de petróleo (en miles de m³).

Cabe acotar que, mientras se ampliaba la capacidad de refinamiento de las refinerías de YPF y se expandía su producción, el gobierno otorgó diversas concesiones a empresas privadas de origen extranjero, las que mantuvieron un ritmo de crecimiento similar al de la petrolera estatal. Durante la administración de Alvear, sin embargo, se reservaron considerables extensiones de tierras públicas para el futuro uso de YPF. Como las compañías petroleras trabajaban en distintas provincias, esta política originaba disputas que se ocultaba a veces en la cuestión centralismo-federalismo, como se vería en el caso de Salta (63). Con todo, los resultados financieros de YPF eran muy positivos, lo que alentaba su desarrollo.

(63) Solberg, C. (1982), págs. 152-158.

Año	Ventas 1	Gastos 2	Ganancias 3	% de 3 / 1
1923	16.663	9.663	7.000	42,0
1924	18.279	10.779	7.500	41,0
1925	22.477	12.477	10.000	44,5
1926	32.048	23.048	9.000	28,1
1927	50.142	32.142	18.000	35,9
1928	56.687	41.687	15.000	26,5
1929	58.523	48.523	10.000	17,1
1930	65.872	55.872	10.000	15,2
Fuente: Solberg, Carl, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1982.				

Cuadro 2,8. Resultados financieros de YPF (1923-1930) (en miles de pesos papel).

A pesar de su convicción nacionalista y de sus enfrentamientos con las compañías extranjeras, Mosconi era remiso a aceptar la idea de un monopolio petrolero estatal, prefería más bien la formación de compañías mixtas o, eventualmente, de un monopolio mixto (64). De todas formas, coincidía con Alvear en la necesidad de imponer una legislación que atribuyera al Estado la propiedad de los recursos petrolíferos que se descubrieran, postura que naufragó por la oposición parlamentaria.

En su regreso al gobierno en 1928, Yrigoyen intentó avanzar más profundamente que Alvear sobre este aspecto, tratando de nacionalizar la industria del petróleo y colocarla bajo el monopolio de YPF. Esta iniciativa se convirtió en el *leitmotiv* de la segunda presidencia del caudillo radical y ocasionó duros debates. Incluso Mosconi, que admitía la necesidad de avanzar hacia un monopolio fiscal, disentía por cuestiones económicas en la propuesta de expropiar a las compañías privadas que se encontraban en actividad, lo que se contempló en la ley, pues, en lugar de ello, se proponía que las compañías pagasen una regalía del 10 %. Pero, a pesar de la insistencia de Yrigoyen y de sus partidarios, el proyecto de ley de nacionalización del petróleo no pudo concretarse.

Procurando que YPF incrementara su participación en el mercado petrolero argentino, Mosconi, que continuaba al frente de YPF, redujo, sorpresivamente, el precio de los combustibles obligando a las distribuidoras extranjeras a disminuir los suyos. Pero, para anticiparse a la posible reducción de las importaciones de petróleo por parte de dichas empresas, como represalia a la decisión de Mosconi, el gobierno argentino negoció un acuerdo comercial con la Unión Soviética para importar combustible a través de la empresa de ese origen Iuyamtorg, que venía expandiendo sus actividades en el país desde 1926. Aunque las empresas petroleras extranjeras denunciaron como *dumping* las importaciones de combustible soviético, no tuvieron otra alternativa que plegarse a la reducción de precios dispuesta por YPF o perder el mercado argentino (65).

(64) Cf. Mayo, Carlos; Andino, Osvaldo y Garcia Molina, Fernando, *La diplomacia del petróleo*, Buenos Aires, 1983; Frondizi, Arturo, *Petróleo y política*, Buenos Aires, 1954.

(65) Solberg, C. (1986), págs. 203-206.

El conflicto con la Standard Oil en la provincia de Salta, que se había iniciado bajo la presidencia de Alvear, fue la gota que rebasó el vaso. Tanto Alvear como Yrigoyen se enfrentaron en diversas ocasiones a administraciones provinciales que favorecían el desarrollo de las empresas petroleras extranjeras en su propio beneficio; pero el caso más duro fue el de Salta, donde aquella compañía tenía importantes concesiones en la región de Orán, que veía amenazadas por las políticas del gobierno nacional. De ahí que llegó a afirmarse que en los orígenes del golpe de Estado de setiembre de 1930 hubo "olor a petróleo". Dicho de otra manera, que se movieron intereses vinculados a empresas petroleras multinacionales, disgustados con la política del gobierno radical. Puede afirmarse, sin embargo, sobre la base de la documentación existente, que aunque existieron presiones e influencias en este sentido, el golpe de Estado no puede explicarse sólo por ellas, pues obedeció, como vimos, a causas mucho más complejas (66).

2,7,4. La cuestión del gasto público

Se ha observado que existe una correspondencia entre el sustrato social del partido radical y uno de los rasgos característicos del proceso político que se inicia con el radicalismo en 1916. Este consistió en la extensión del sistema de patronazgo como mecanismo para consolidar la clientela política partidaria a través de la distribución de empleos en la burocracia estatal, lo que benefició, sobre todo, a los sectores medios.

El análisis de los recursos y gastos del gobierno nacional nos permite afirmar que las respuestas elaboradas en este sentido por las administraciones radicales, fueron básicamente tres:

a) un incremento relativo del gasto público;
b) la redistribución interna del gasto fiscal a favor de rubros tales como salarios, pensiones y administración;
c) la reorientación de la política impositiva hacia aquellos gravámenes que, en forma directa o indirecta, afectaban las rentas de los grupos propietarios y de sectores económicamente dominantes.

En esta época, se puso en evidencia la precariedad del sistema rentístico nacional cuando a consecuencia de la guerra mundial se produjo, entre 1914 y 1919, un drástico descenso de las importaciones, y con ello una brusca caída de las recaudaciones aduaneras, que eran la principal fuente de recursos del fisco. Las medidas tomadas por las administraciones radicales, entre 1916 y 1930, persiguieron como objetivo compensar la disminución de los recursos tradicionales mediante la creación de nuevos gravámenes o a través del aumento de las tasas de los ya existentes (ello en un marco en el que antes que reducir el gasto público se

(66) Garcia Molina, Fernando y Mayo, Carlos A., *El general Uriburu y el petróleo*, Buenos Aires, [illegible], págs. 36 y 37.

tendió a expandirlo). También se procuró encarar el creciente déficit fiscal a través del incremento de la deuda pública, aunque la financiación de los gastos del Estado por medio de endeudamiento ya venía ensayándose desde muchos años atrás; entre 1908 y 1916, por ejemplo, la deuda pública se había incrementado un 94 %.

Año	Recursos nacionales		Gastos nacionales		Deuda pública	
	Pesos	Indice	Pesos	Indice	Pesos	Indice
1900	64,9	100	68,6	100	447,2	100
1902	65,5	101	85,3	125	435,7	98
1908	115,8	177	111,0	162	398,9	89
1914	124,2	191	184,6	269	657,8	147
1916	112,2	173	164,8	241	773,6	173
1918	145,2	224	185,2	270	891,2	199
1922	203,8	314	270,7	396	962,5	215
1924	250,4	385	295,7	431	999,0	224
1926	281,7	434	328,6	478	1.100,6	246
1928	319,3	492	388,8	567	1.251,3	280
1930	324,2	499	481,0	702	1.517,7	340

Fuente: Peters, Harold E., *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, 1934.

Cuadro 2,9. Crecimiento de los gastos, recursos y deuda pública del gobierno nacional (1900-1930) (en millones de pesos oro).

En agosto de 1918, se elevó al Congreso Nacional un proyecto de ley de impuesto a los réditos, con lo que se perseguía no sólo aumentar en forma inmediata los recursos ordinarios del Estado, sino operar también una auténtica reforma impositiva. El proyecto se fundamentaba en la necesidad de paliar el desequilibrio crónico de las cuentas fiscales y en los principios de equidad que aconsejaban solucionar el problema mediante la imposición directa antes que la indirecta. Por otra parte, se subrayaban las crecientes funciones del Estado, que no permitían la reducción del gasto público, y las tendencias contemporáneas en los países democráticos donde se manifestaba una preferencia creciente por la imposición directa. Como esta iniciativa del Poder Ejecutivo resultó inaceptable para la oposición, el gobierno debió orientar su búsqueda por caminos más tradicionales (67).

Se implementó finalmente, como señalamos, un impuesto a las exportaciones agropecuarias, rubro que por otra parte no se veía afectado por la situación creada por la guerra. En cambio, disminuyeron en forma proporcional los gravámenes al consumo interno. Esto indica las intenciones de los gobiernos radicales, en especial los de Yrigoyen, en el sentido de disminuir las cargas impositivas sobre los sectores medios, tratando de aumentar los impuestos directos —a la tierra, patentes, herencia y otros— y los destinados al comercio exterior.

(67) Montequin, Adriana, "Sector público y sistema tributario argentino, 1914-1932", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 9, primer semestre de 1995.

Asimismo, estos cambios impositivos procuraban cubrir los mayores gastos del erario público, que desde 1914 sobrepasaron permanentemente a los recursos públicos. La solución momentánea a este problema vino, sin embargo, por un fuerte incremento de la deuda pública, que en 1908 era 3,5 veces mayor que el nivel de esos recursos, y en 1930 llegaba ya a 4,6 veces. En el cuadro 2,9 puede observarse la proporción entre los recursos y los gastos nacionales y el crecimiento de la deuda pública en el período 1900-1930. A partir de 1914 los gastos comenzaron a superar a los recursos, compensándose esa diferencia por el aumento del endeudamiento público, que se duplicó entre los dos años extremos del período. Este crecimiento contribuyó al financiamiento de los gastos administrativos ordinarios, ya que los gastos en obras públicas habían disminuido. Hacia 1922, los servicios de esa deuda absorbían ya cerca del 40 % de las rentas públicas, pero es durante el gobierno de Alvear y el segundo de Yrigoyen, entre 1926 y 1930, cuando la deuda creció más aceleradamente. Como señala Peters, "la década de 1920-1930 no fue feliz en la historia financiera Argentina. El presupuesto nacional no estuvo balanceado en ningún año, en dos ocasiones el déficit excedió los 150 millones de pesos oro, aproximadamente un tercio de los gastos nacionales", duplicándose casi la deuda interna (68).

Especialmente durante el corto segundo gobierno de Yrigoyen, se observó un importante incremento del gasto público, que no fue acompañado por una recaudación suficiente como para financiarlo. El creciente déficit fiscal que se generaba ocasionó fuertes críticas por parte de la oposición, ya que la teoría económica de la época sugería la necesidad de un férreo equilibrio de las cuentas públicas, como punto de apoyo para el equilibrio económico general. Sin embargo, el déficit coincidía con el comienzo de una fuga de capitales que preanunciaba la crisis en ciernes y deprimía el ingreso nacional. En ese contexto, como lo mostraría posteriormente el keynesianismo, el déficit fiscal contribuía a contrapesar la caída del ingreso y, en cierta medida, a estabilizarlo. Por eso, se ha señalado que esta política ofreció un ejemplo de una política fiscal compensatoria que anticipaba las recomendaciones que posteriormente formularía Keynes en su *Teoría general* (69).

2,7,5. El retorno al patrón oro: la Caja de Conversión y la evolución de la balanza de pagos

Un episodio importante en la política económica argentina del período fue el retorno a la conversión del peso, es decir, al sistema de la Caja de Conversión. Para explicar este hecho es necesario tener en cuenta la evolución de la balanza de pagos —que refleja la posición económica internacional del país— y las variaciones de las reservas de oro y divisas —que sirven de base para garantizar su solidez monetaria en un sistema de patrón oro—. Los principales argumentos por los

(68) Peters, Harold E., *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, 1934, pág. 104.

(69) Beveraggi Allende, Walter, *El servicio del capital extranjero y el control de cambios*, México, 1954, pág. 164.

cuales se consideraba necesario volver a la Caja de Conversión, y por consiguiente a la utilización del patrón oro, o más propiamente de un patrón cambio oro, eran resguardar la economía interna de las fluctuaciones y contingencias exteriores, que en distintas circunstancias la habían afectado en el pasado, y asegurar la estabilidad monetaria, manteniendo por ley una relación entre la cantidad de circulante y el metálico que se encontraba en el país, como se había hecho entre 1899 y 1914 (70).

El superávit de la balanza comercial o la entrada de nuevas inversiones producían un incremento de los medios de pago que repercutía luego sobre el monto de las importaciones. El sistema monetario y bancario argentino era de una extraordinaria rigidez y muy sensible a las alteraciones de la balanza de pagos. Un saldo positivo se podía transformar en un aumento en la capacidad de compra, pero uno negativo no implicaba la retirada de capitales adquiridos en la cuantía adecuada, pues la inexistencia de un Banco Central permitía a las instituciones bancarias continuar la expansión de los créditos hasta situaciones intolerables. La capacidad de compra argentina se transfería casi íntegramente a los mercados extranjeros. Nuestro país presentaba una gran propensión a importar y reajustaba su balanza de pagos aumentando o reduciendo las importaciones, con el problema que estas últimas no disminuían en forma suficiente en la fase depresiva de los ciclos.

No obstante, debido a la entrada de capitales y al crecimiento de la economía, el peso se revalorizaba, como ocurrió entre 1925 y 1927, lo que perjudicaba a los exportadores y a los productores agropecuarios que dependían de las ventas en el exterior y se veían afectados por la caída de los precios de sus productos valorados en pesos, aunque beneficiaba a los importadores.

El servicio de la deuda exterior crecía también, lo que preocupaba al gobierno, mientras se acentuaba el conflicto permanente entre los intereses de los exportadores y los de los importadores, aunque los primeros, partidarios de un retorno a la convertibilidad, tenían un mayor peso político y presionaban en ese sentido como ya había ocurrido en 1899.

Un elemento decisivo fue que, en caso de reabrirse la Caja de Conversión, se beneficiaría, sobre todo, a aquellos que necesitaban pagar con oro sus deudas a los Estados Unidos, país con el cual se mantenía un balance crónicamente negativo. La reserva de oro bajaría así en forma considerable, iniciando una nueva baja del peso, que favorecería, a su vez, a los exportadores, productores agropecuarios e incluso a sectores industriales, beneficiados estos últimos por el encarecimiento de los productos importados con quienes competían.

Durante 1927 las existencias de oro experimentaron un incremento de más de 85 millones de pesos oro, lo que permitió emitir 58 millones de pesos moneda nacional, precipitando la decisión del gobierno de volver a la conversión. Esto se hizo el 25 de agosto de aquel año, a una tasa de 2,2727 pesos moneda nacional por peso oro, vinculando nuevamente la emisión monetaria a las reservas de oro y divisas en el marco de un aumento de las exportaciones y de entrada de capitales

(70) Cf. Olarra Jiménez, R. (1968).

extranjeros. El país se sumaba a un escenario internacional donde la vuelta al patrón oro pasaba a ser el denominador común entre las economías más desarrolladas. Sin embargo, economistas como Prebisch señalaban en la época (1932) que después de 14 años de inconvertibilidad el país pudo retornar al patrón oro, pero que lo había hecho "a la deriva, arrastrado por las circunstancias favorables que, en éste como en otros casos de su historia financiera, solucionaron espontáneamente sus problemas, sin hacerle soportar de inmediato el costo de sus errores y su imprevisión". Por eso, la crisis internacional sorprendió luego a la Argentina "con una organización monetaria en extremo inadecuada" (71).

Año	Caja de Conversión Mill. $ oro	Billetes en circulación Mill. m$n	Importaciones de oro Mill. $ oro	Exportaciones Mill. $ oro	Tipo de cambio	
					m$n/libra	m$n/100 U$S
1914	224,40	803,30	18,00	31,30	11,51	236,32
1915	305,60	987,60	4,20	0,00	11,37	239,14
1916	316,80	1.013,10	25,90	0,30	11,23	235,57
1917	316,90	1.013,10	26,80	0,50	10,84	227,82
1918	379,00	1.154,50	17,90	0,10	10,66	224,00
1919	389,00	1.177,20	32,40	0,10	10,18	230,05
1920	470,60	1.362,60	14,00	0,00	9,25	254,11
1921	470,60	1.362,60	0,10	0,00	12,04	314,30
1922	470,60	1.362,60	0,00	0,00	12,29	277,45
1923	470,60	1.362,60	0,00	5,60	13,23	290.45
1924	451,80	1.319,80	0,00	22,90	12,85	292,23
1925	451,80	1.319,80	8,40	0,00	11,96	248,66
1926	451,80	1.319,80	2,00	0,00	11,99	246,82
1927	477,60	1.378,40	86,60	0,00	11,48	236,18
1928	489,70	1.405,90	99,40	12,30	11,48	235,89
1929	419,60	1.246,70	0,00	174,40	11,61	239,12
1930	425,80	1.260,70	0,00	25,20	13,31	273,84
1931	260,90	1.245,10	0,20	171,70	15,49	345,54
1932	236,90	1.338,80	0,10	5,00	13,71	388,64
1933	246,80	1.213,90	0,10	10,10	13,37	323,34

Nota: desde el 26 de noviembre de 1931 hasta el 5 de marzo de 1933 rigió la tasa de 171 pesos oro por 100 dólares, fijada por la Comisión del Control de Cambios. Las cotizaciones de las demás monedas oscilaban según sus respectivas relaciones con el dólar en el mercado internacional.

Fuentes: Comité Nacional de Geografía, *Anuario geográfico argentino*, 1942. Anuarios del Comercio Exterior de la República Argentina. En el total de oro visible en el país se incluye la existencia de oro en las legaciones del exterior.

Cuadro 2,10. Existencias de oro y billetes en circulación (1914-1933).

La convertibilidad fue de todos modos apoyada mientras las cuentas externas siguieron evolucionando en forma favorable y el superávit llegó a igualar las

(71) Prebisch, R., *Obras...*, tomo II, pág. 42.

obligaciones netas de la cuenta corriente con el exterior, con lo cual se creyó alcanzado el ansiado equilibrio. Pero esta situación cambió rápidamente en 1929.

En realidad, el régimen de conversión sólo funcionaba en períodos de bonanza: al entrar el metálico permitía el aumento del circulante a través de la emisión monetaria y la extensión del crédito; pero cuando el oro volvía a salir, provocaba alarmas y críticas por la disminución del numerario, lo que obligaba a suspender la conversión, como pasó en 1914 (para la primera experiencia) y como sucedería en 1929 (para la segunda).

Durante los últimos meses de 1928 la situación había comenzado a alterarse. Los precios de los productos exportables empezaron a descender con velocidad, mientras que los de importados no variaron en la misma medida. La consecuencia fue que los términos del intercambio (relación entre los precios de exportación e importación) se hicieron muy desfavorables para el país. Por otra parte, los capitales externos, en especial los de corto plazo, comenzaron a emigrar rápidamente por el alza de las tasas de interés en los Estados Unidos, lo que iba a constituir un prolegómeno de la crisis que se avecinaba (72).

A medida que transcurría 1929, la balanza de pagos iba reflejando el deterioro de la situación económica. La Caja de Conversión no pudo frenar el drenaje de divisas provocado por la huida de capitales, acentuada por el desencadenamiento de la crisis mundial de octubre de ese año, lo que llevó a la suspensión de la conversión el 16 de diciembre. "Considerando —decía el decreto del Poder Ejecutivo— que el estado de inseguridad en la regularidad y estabilidad de la moneda porque atraviesan los principales centros financieros del mundo influye adversamente en el nuestro, motivando la salida de metálico sin causas verdaderamente justificadas" (73).

La excesiva rigidez del patrón oro exponía al mecanismo a una fácil rotura de sus engranajes. El sistema estaba basado en un nexo demasiado automático entre la entrada o la salida del oro, por una parte, y la circulación monetaria por la otra. Es así que los movimientos en la balanza de pagos originaban un proceso cíclico.

La fase ascendente se caracterizaba por el incremento de las exportaciones y la entrada de capitales extranjeros. Aumentaban las tenencias de oro, crecían los efectivos de los bancos y se acrecentaba el poder de compra de la población. Este fenómeno estimulaba correlativamente la demanda, tanto de artículos y servicios nacionales como de importados. Por el contrario, la fase descendente se iniciaba cuando se agotaba el impulso ascendente porque disminuía la demanda mundial o se debilitaba la corriente de inversiones o ambas cosas simultáneamente, reflejando las dificultades económicas de las grandes potencias. Se reducía, entonces, el poder de compra de la población y la demanda de artículos y servicios nacionales e importados. En este caso, las actividades internas se contraían más

(72) Cf. O'Connell, A. (1984).

(73) Panettieri, José, *Devaluaciones de la moneda (1822-1935)*, Buenos Aires, 1983, pág. 104.

que lo que disminuía el poder de compra, lo mismo que antes se había amplificado su dilatación. Caían las importaciones y, mientras se llegaba a un nuevo punto de equilibrio en el balance de pagos, seguían saliendo el oro y las divisas de las reservas monetarias.

En este proceso, los países del centro y de la periferia no sufrían —en opinión de Raúl Prebisch— las mismas consecuencias. Pues el Banco de Inglaterra, por ejemplo, podía, elevando o disminuyendo las tasas de interés, manejar los ciclos a su favor. Así cuando "Inglaterra elevaba la tasa de descuento detenía la salida de capitales y reducía el ritmo de incremento de las importaciones provenientes de los países de la periferia", lo que perjudicaba a éstos. "Y como las importaciones de esos países continuaban altas, se producía un desequilibrio en sus balances de pagos y devolvían, así, parte o todo el oro entrado en la fase ascendente" (74). Hacia 1929, "los efectos de la elevación de la tasa de interés en los Estados Unidos sobre la República Argentina..." eran, para Prebisch, "la repetición de un viejo fenómeno..." que caracterizaba el desarrollo del sistema en su conjunto (75). Pero la crisis mundial implicaría la ruptura del patrón oro y del viejo sistema internacional de comercio y pagos, produciendo, esta vez, severas consecuencias en los mismos países centrales.

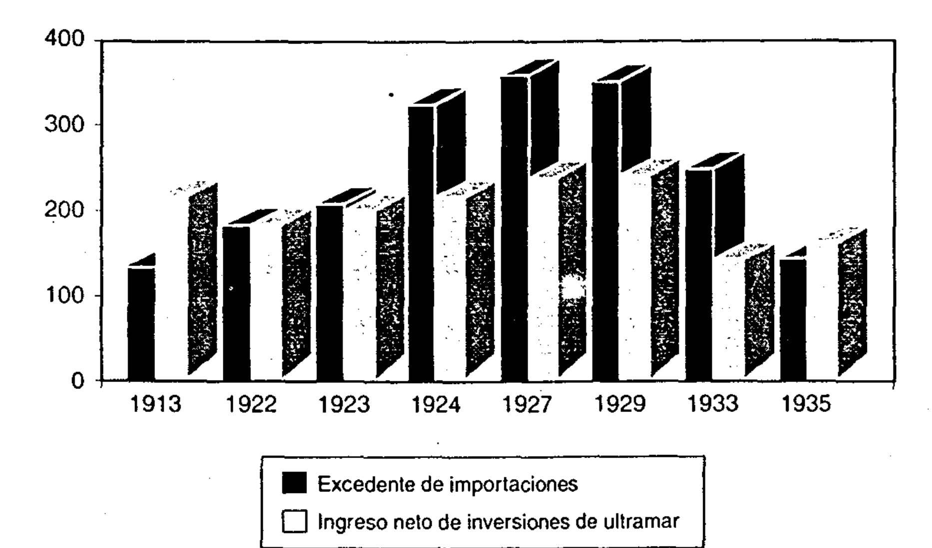
2.8. COMERCIO E INVERSIONES EXTRANJERAS: EL TRIANGULO ANGLO-ARGENTINO-NORTEAMERICANO

Para entender mejor la ubicación de la Argentina en el contexto internacional, cuando aún su relación más importante seguía siendo con el Reino Unido, es necesario conocer el rol particular que este último jugaba en los mecanismos del comercio de la época. El exceso de importaciones (o déficit del comercio) que padecía la balanza comercial británica fue casi invariable entre 1913 y 1929, pero ese déficit era compensado, totalmente hasta 1922 y luego en parte, por los excedentes de los intereses y dividendos provenientes de las inversiones británicas en el extranjero. Sin embargo, esta compensación no provino del comercio de sus países deudores en proporción al volumen de las remesas que éstos enviaban a Gran Bretaña. Las principales áreas deudoras del Imperio y Sudamérica —salvo la Argentina, que es un caso aparte—, que eran países de producción predominantemente agrícola, mantuvieron durante esos años un amplio excedente de exportaciones (o superávit en su balanza comercial), pero no con el Reino Unido, sino con las naciones industriales de Europa continental y con los Estados Unidos. Los excedentes de importaciones británicas, en cambio, provenían, principalmente, de su comercio con esos países industriales y no del que efectuaba con sus deudores. En verdad, tales países, como India, Australia, China, Brasil y Japón,

(74) Prebisch, R., *Obras...*, tomo IV, pág. 57.

(75) Prebisch, R., *Obras...*, tomo II, pág. 554.

tenían a menudo un déficit en su balanza comercial con Gran Bretaña, así que, no sólo una parte, sino el conjunto de los considerables servicios financieros que remitían a la metrópoli debían compensarlos mediante sus excedentes de exportación con otros países. En términos de bienes, entonces, el interés y los beneficios de las inversiones británicas de ultramar eran pagados con productos enviados por las naciones deudoras agrícolas a la Europa continental y a los Estados Unidos y pasaban de estos últimos, mediante la forma de exportaciones de bienes manufacturados, al Reino Unido. Se daba, pues, una situación de comercio triangular o hasta, incluso, tetralateral, donde los países agrícolas deudores exportaban hacia los Estados Unidos y Europa continental y éstos, a su vez, lo hacían hacia el Reino Unido ([76]). Como veremos, la Argentina tenía una posición diferente y se hallaba, paradójicamente, más ligada que algunos países del Imperio al mercado británico.



Fuente: The Royal Institute of International Affairs, *The Problem of International Investment*, Londres, 1937

Gráfico 2,2. Reino Unido: excedente de importaciones e ingreso neto de las inversiones en ultramar 1913 y 1922-1935 (en millones de libras esterlinas).

(76) Cf. The Royal Institute of International Affairs (1937).

El esquema de comercio triangular, al que hacemos referencia, y que predominó durante toda la década de 1920 en los mercados mundiales, fue también decisivo en la vinculación de la Argentina con el mundo, aunque en este caso presentó características peculiares. El análisis del caso argentino es, por tanto, de particular relevancia para explicar la inserción internacional del país entre la Primera Guerra Mundial y la crisis de los años '30 y el patrón de conducta de sus clases dirigentes en este período.

También existía aquí una relación triangular, en la que participaban como *partenaires* principales el Reino Unido y los Estados Unidos, pero esa relación poseía características diferentes de las de otros países. La Argentina tenía un excedente de exportaciones con Gran Bretaña y uno de importaciones con su vecino del Norte, creando así una situación única, muy distinta de la que enfrentaban otras naciones sudamericanas o incluso del mismo Imperio británico. Esta circunstancia originaba, paralelamente, la existencia de un triángulo naviero y de un triángulo en los movimientos de capital ([77]).

El naviero se producía porque, como el grueso de las exportaciones argentinas (carnes y cereales) se dirigía a Gran Bretaña y Europa, los exportadores británicos disponían de una amplia capacidad de bodegas de retorno para colocar productos voluminosos, como el carbón. En cambio, dado el poco monto de las exportaciones argentinas a los Estados Unidos, los productos norteamericanos no disponían de la misma capacidad de embarque de retorno y debían pagar fletes más altos, o aprovechar el mayor intercambio comercial con el Brasil para prolongar los viajes hacia Buenos Aires. Esto facilitó, durante mucho tiempo, la dependencia de la Argentina del mercado británico.

El triángulo de los movimientos de capital tuvo también una importancia decisiva. Por un lado, el Reino Unido cubría, con los ingresos provenientes de la Argentina por inversiones y prestación de servicios financieros y comerciales, la mayor parte de su balance comercial desfavorable. Pero, por otro, una corriente neta de capitales norteamericanos financiaba las importaciones argentinas con préstamos o inversiones directas, compensando en todo o en parte los déficit de nuestro país en su comercio con los vecinos del Norte. O sea que el sistema funcionaba porque en la Argentina existían entradas de capital provenientes de los Estados Unidos, y, a veces un superávit comercial con Gran Bretaña que superaba las remesas de intereses y dividendos a ese país, llegando a equilibrarse el desajuste que podía producirse en el comercio trilateral. También se verificaban corrientes de comercio y capitales compensatorias entre Gran Bretaña y los Estados Unidos. De este modo se mantenían vigentes, aunque de una manera precaria, como veremos, los principios del sistema multilateral de comercio y pagos.

(77) Phelps, V. L. (1938); Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo, "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX, en *Desarrollo Económico*, N° 49, abril-junio de 1973.

El siguiente cuadro muestra las características del comercio triangular en lo que refiere a la participación de Gran Bretaña y los EE.UU. en el intercambio comercial de la Argentina.

Año	Gran Bretaña		Estados Unidos	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1914	29,3	34,1	12,2	13,5
1915	29,6	29,8	16,1	24,8
1916	29,4	28,3	20,9	29,2
1917	29,4	21,9	29,4	36,3
1918	38,1	24,9	20,6	33,8
1919	28,7	23,6	18,4	35,5
1920	26,8	23,4	14,7	33,2
1921	30,6	23,3	8,9	26,9
1922	22,2	23,5	11,8	22,1
1923	24,5	23,7	11,6	20,9
1924	23,1	23,4	7,1	22,0
1925	23,9	21,8	8,3	23,5
1926	25,1	19,3	9,1	24,8
1927	28,2	19,4	8,3	25,4
1928	28,6	19,6	8,3	23,2
1929	32,2	17,6	9,8	26,3
1930	36,5	19,8	9,7	22,1
1931	38,8	21,0	6,0	15,8
1932	36,0	21,6	3,4	13,5
1933	36,6	23,4	7,8	11,9
1934	38,6	26,3	5,5	13,2
1935	34,4	24,5	12,0	13,6
1936	35,0	23,6	12,2	14,4
1937	29,0	20,7	12,8	16,0
1938	32,8	20,1	8,5	17,4
1939	35,9	22,2	12,0	16,4

Fuente: Anuarios de comercio exterior de la República Argentina.

Cuadro 2,11. El comercio argentino con Gran Bretaña y los Estados Unidos (1914-1939) (en %).

Como podemos ver, el Reino Unido se mantuvo como el principal cliente del país, en porcentajes que van de un mínimo del 22,2 % en 1922 a un máximo de 38,8 % en 1931. Por el contrario, la participación norteamericana en las exportaciones sólo crece durante la guerra hasta un 29,7 %, en 1927, para mantenerse luego en un nivel cercano al 9 %. En cuanto a las importaciones, la situación es diferente. Entre 1915 y 1930, sobre un total de dieciséis años, los Estados Unidos fueron el principal proveedor de la Argentina en doce de ellos, aunque luego esta situación se viera afectada por la crisis del '30 y el bilateralismo practicado posteriormente.

En el cuadro siguiente puede observarse, en cambio, la diferente situación de las balanzas de pagos con los dos países.

Rubros	1914-1920		1921-1930		1931-1934	
	Estados Unidos	Gran Bretaña	Estados Unidos	Gran Bretaña	Estados Unidos	Gran Bretaña
Exportaciones	933	1.733	769	3.009	131	1.161
Importaciones	1.077	885	1.826	1.618	246	409
Saldo	-144	+848	-1.057	+1.391	-115	+752
Turismo		20		50		20
Intereses y dividendos	35	560	221	1.021	160	400
Saldo de servicios	-35	-580	-221	-1.071	-160	-420
Saldo cuenta corriente	-179	+268	-1.278	+520	-275	+332

Fuente: PHELPS, VERNON L., *The International Economic Position of Argentina*, Pensilvania, 1938

Cuadro 2,12. Balance de pagos con Gran Bretaña y los Estados Unidos (1914-1934) (en millones de pesos oro).

Entre 1914 y 1934, el saldo comercial negativo con los Estados Unidos fue de 1.316 millones de pesos oro, mientras que el saldo positivo con Gran Bretaña alcanzó los 2.991 millones de pesos oro, mostrando las características del comercio triangular. Pero cabría aclarar que en el período de la guerra, entre 1914 y 1917, los saldos con los EE.UU. fueron positivos. Si tomamos períodos distintos, como, por ejemplo, entre 1921 y 1930, cuando los saldos con el país del Norte resultaron todos negativos, los superávit y los déficit comerciales con Inglaterra y los Estados Unidos tendían a igualarse.

Empero, este triángulo comercial anglo-argentino-norteamericano no puede ser bien comprendido si se lo considera solamente como la simple compensación de los déficit del intercambio comercial con los Estados Unidos con los superávit resultantes del comercio con Gran Bretaña.

En primer lugar, porque, como observamos en el mismo cuadro, el saldo de servicios con Gran Bretaña resultó fuertemente negativo, como consecuencia de la remesa de utilidades e intereses de las empresas británicas en el país, compensando en parte el superávit comercial de la Argentina. En segundo término, porque el comercio triangular significaba para la Argentina supeditar su estructura productiva y en particular su estructura industrial a las manufacturas y bienes de capital norteamericanos. Las importaciones de maquinarias norteamericanas en este período, por ejemplo, posibilitaron, de una manera más significativa que lo que generalmente se cree, la industrialización de los años '30. En tercer término, porque ese comercio aceleraba el flujo de capitales estadounidenses en la economía argentina mediante la colocación de títulos públicos en el área del dólar o de inversiones directas de empresas norteamericanas, permitiendo financiar el comercio de importación y desplazando de este modo la influencia económica inglesa. El comercio triangular estaba señalando, en realidad, un cambio de esferas de influencia[78].

(78) RAPOPORT, MARIO, "El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943", en RAPOPORT, MARIO (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1988, págs. 254-260.

Pero veamos más en concreto cuál era la relación especial que existía con Inglaterra y el tipo de vinculación que comienza a desarrollarse con los Estados Unidos.

En realidad, desde el punto de vista comercial, la relación económica entre la Argentina e Inglaterra no era tan unilateral como se piensa. Es cierto que existía una fuerte dependencia del mercado británico para el sector exportador argentino; así, por ejemplo, en 1929, se exportaba a Gran Bretaña el 99 % de la carne enfriada, el 54 % de la congelada, el 76 % de todas las exportaciones de carne, el 34 % de las de trigo y el 10 % de las de maíz, pero al mismo tiempo, para Gran Bretaña esas exportaciones representaban el 40 % del consumo inglés de carne, el 85 % del de lino, el 24 % del de trigo y el 75 % del de maíz (79).

Por otro lado, además de la relación comercial que existía entre las dos naciones había también un vínculo que tenía igual o mayor importancia y que se originaba en las cuantiosas inversiones de capital británico que llegaron a la Argentina desde fines del siglo pasado. Esas inversiones, que poseían una alta tasa de rentabilidad y al mismo tiempo complementaban y estimulaban el comercio entre ambos países, se radicaron, fundamentalmente, en el transporte, ferrocarriles, empréstitos al gobierno, frigoríficos, servicios públicos y el sistema bancario y financiero. De esta forma, los ingleses participaban en la producción de bienes exportables y podían controlar el comercio exterior.

Año	Gran Bretaña		Gran Bretaña		EE.UU.		Alemania		Europa continental		Total
	Ferro-carriles	%	Inversiones varias	%	Inversiones varias	%	Inversiones varias	%	Inversiones varias (*)	%	
1913	1.037	33,07	823	26,24	39	1,24	241	7,68	996	31,77	3.136
1917	1.620	32,85	820	25,36	82	2,58	265	8,20	1.004	31,06	3.233
1923	1.134	36,72	772	25,00	193	6,25	275	8,91	714	23,12	3.088
1927	1.187	34,18	815	23,47	487	14,02	275	7,92	709	20,41	3.473
1931	1.312	35,84	714	18,50	654	17,57	267	7,29	714	19,50	3.661
1934	1.108	31,79	705	20,23	743	21,32	s/d	—	929	24,66	3.485
1940	1.055	33,34	624	19,72	629	19,88	s/d	—	856	27,06	3.164

(*) Hasta 1931 excluida Alemania.

Elaboración propia.

Fuentes: CEPAL, *El desarrollo económico argentino*, 1959. FIEL, *Las inversiones extranjeras en la Argentina*, 1973.

Cuadro 2,13. Origen de los capitales extranjeros en la Argentina entre 1913 y 1940 (en millones de dólares).

(79) Cf. Díaz Alejandro, C. (1975).

Los ferrocarriles eran el punto clave de todo este sistema, puesto que por su intermedio se llevaban a los puertos los bienes exportables y se introducían las manufacturas británicas en el territorio nacional, constituyendo, además, una demanda para los productos del Reino Unido. Así, por ejemplo, el carbón y los materiales ferroviarios llegaron a representar la cuarta parte de las importaciones provenientes de Gran Bretaña entre 1920 y 1930.

De este modo, de 20 millones de libras invertidas por capitales británicos hacia 1880, se llegó a 357,7 millones en 1914, alcanzando un pico de 453 millones en 1934. Un índice de la importancia que estas inversiones tenían para el Reino Unido nos lo brinda el hecho de que en 1930 la Argentina ocupaba el cuarto lugar dentro de la distribución geográfica de las inversiones inglesas en el mundo y sólo era superada por la India, Australia y Canadá, sobrepasando a Europa continental, Sudáfrica y los Estados Unidos.

Esta relación privilegiada entre la Argentina y Gran Bretaña ha sido muchas veces mal interpretada, ya que su base la constituía sobre todo la dependencia de los grandes ganaderos argentinos del mercado británico de carnes, aunque en la década de 1920 la exportación de carnes representó sólo entre un 12 y un 15 % de las exportaciones totales. Evidentemente, los hacendados eran el grupo social y político más importante de la Argentina, y su influencia sobre la política económica del país les permitió defender estas relaciones, que para ellos eran vitales. Para algunos autores "constituye un tributo del formidable poder político de la clase terrateniente que la dependencia de éstos del mercado de carnes británico fuese interpretada... como la dependencia de la Nación Argentina de la suerte económica de Gran Bretaña" (80).

Al mismo tiempo que las relaciones con Gran Bretaña adquirían estas características, se iba vislumbrando una participación creciente de los Estados Unidos en la economía argentina. Antes de la Primera Guerra Mundial, la presencia del país del Norte en la economía argentina era bastante modesta, aunque ya capitales norteamericanos se habían implantado, como vimos, en un punto clave de la estructura productiva: la industria frigorífica.

Pero la verdadera irrupción de los capitales norteamericanos se produjo después de la Primera Guerra Mundial, y particularmente en la última mitad de la década de 1920. Como analizaremos en detalle más adelante, se trataba de establecimientos dedicados, en su mayoría, a artículos industriales, maquinarias, vehículos, artefactos eléctricos, textiles, refinación del petróleo, alimentos y bebidas y productos farmacéuticos. También en esos años se radicaron compañías de seguros, bancos y numerosas firmas importadoras y comercializadoras, muchas de las cuales comenzaron luego a realizar tareas de armado y manufactura. Además, capitales norteamericanos compraron firmas ya existentes de origen europeo, como la International Telephone and Telegraph Corporation, que se transformaría en la Unión Telefónica. Asimismo, invirtieron en otras empresas de servicios públicos, como compañías de electricidad provinciales (81).

(80) Fodor, J. y O'Connell, A. (1973), pág. 13.

(81) Rapoport, M., "El triángulo argentino..." (1988), pág. 258.

Por otra parte, los Estados Unidos después de la guerra se convirtieron en un importante mercado de capitales y, particularmente entre 1914 y 1929, la Argentina recibió numerosos préstamos a corto y largo plazo, que le ayudaron a financiar sus importaciones, mediante la colocación de títulos públicos en el mercado norteamericano. De este modo, las inversiones estadounidenses, que en 1913 eran de 39 millones de dólares, llegaron en 1931 a 654 millones, representando un 17,6 % del total de las inversiones extranjeras en el país, como se observa en el cuadro 2,13. A manera de ejemplo sobre el alto rendimiento de esos capitales, podemos mencionar que en 1929 el promedio del rendimiento de los establecimientos industriales de origen norteamericano fue del 15 %, mientras que para la misma época la rentabilidad de las empresas ferroviarias inglesas no pasaba del 5 o 6 % (82).

La diferencia que había entre el nuevo tipo de inversiones de los Estados Unidos y las británicas en su momento de apogeo respondía a los cambios que se estaban produciendo en la economía internacional. Gran Bretaña, importadora de materias primas y alimentos y exportadora de manufacturas, había impuesto una determinada división internacional del trabajo dentro de la cual la Argentina debía dedicarse, esencialmente, a producir alimentos para la metrópoli e importar de ésta productos industriales, excluyendo toda industrialización propia salvo aquella ligada a la transformación de materias primas destinadas a la exportación. Por su parte, la economía de los Estados Unidos se autoabastecía de numerosos productos primarios, particularmente de aquellos en los que se especializaba el país del Plata —elemento este que va a explicar luego el deterioro de las relaciones argentino-norteamericanas— y contaba con una tecnología más avanzada que la inglesa, a punto tal que esto le da la posibilidad de exportar productos manufacturados y bienes de capital y de alta tecnología.

Lo que explica el cambio producido en esos años en la división internacional del trabajo es la formación de grandes firmas en los Estados Unidos, cuya expansión las obliga a proyectarse hacia el exterior, respondiendo a la atracción que ejercían sobre ellas los menores costos de producción y las materias primas más baratas. Esto se concreta, especialmente, mediante inversiones directas, que sólo se realizaban en muy escasa medida antes de la Primera Guerra Mundial.

Paralelamente a la expansión de estas inversiones, las exportaciones de los Estados Unidos hacia la Argentina experimentaron un auge considerable: hierro, acero, automotores, maquinarias y otros productos de ese origen desplazaron a las importaciones británicas, dando lugar a ese comercio triangular al que nos hemos referido. La rivalidad anglo-norteamericana en el mercado argentino no era una competencia limitada al mismo tipo de productos, sino también a bienes diferentes o de tecnologías distintas. Por ejemplo, los ingleses siguieron manteniendo en la década de 1920 su predominio en el área de los textiles, que constituían, según los anuarios de comercio exterior argentino, en 1913, el 49,6 % de todas las importaciones argentinas de esos productos y en 1927 todavía representaban el 43,7 % de esas importaciones. En cambio, los norteamericanos participaban respectivamente con el 1,1 y el 8,9 % de los textiles para los mismos años. Pero, en otros productos, como en materias primas y manufacturas de hierro, se daba un proceso diferente: la participación británica caía de un 35,9 % en 1913 al 20,1 % en 1927, mientras que las importaciones de los EE.UU. crecían del 17,5 al 35,4 % (83). Sobre la base de estadísticas estadounidenses se ha calculado el incremento de la participación de los EE.UU. en metales y maquinarias industriales entre 1913 y 1929 del 17 al 52,7 % y en productos químicos del 18,5 al 28,4 %. En 1929, el 64 % de las importaciones de manufacturas del país del Norte se correspondían a productos en los cuales sus ventajas tecnológicas eran indudables frente a los europeos mientras que Gran Bretaña seguía exportando textiles, material ferroviario y productos de consumo diverso (84).

(82) Cf. Phelps, Dudley, *Migrations of industry to South America*, Nueva York, 1936.

Por otra parte, como ya se dijo, los saldos del comercio con los Estados Unidos eran desfavorables para el país del Plata, al contrario de lo que ocurría respecto de Inglaterra. La razón por la cual la balanza comercial con los Estados Unidos fuera tan desfavorable se debía, evidentemente, a que ambas economías no eran complementarias, sino competitivas. El mercado norteamericano se cerró por completo, en 1926, a la importación de carnes argentinas, pero ya mucho antes el alto nivel de protección impedía la colocación de nuestros productos y este problema iba a ser una de las preocupaciones principales de los sectores dirigentes argentinos en todo el período que estamos analizando.

Como resultado de estos procesos, tal como lo observamos en siguiente cuadro, hacia 1930 la Argentina era el cuarto país en importancia dentro del total de inversiones externas británicas en el mundo después de colonias o dominios como India-Ceilán, Canadá y Australia, lo que revela la vigencia que aún tenía en esa época la antigua relación anglo-argentina. Pero ocupaba también el cuarto lugar dentro del total de las inversiones de los Estados Unidos en el exterior, después de Canadá, Alemania y Cuba y antes que México, Chile, Inglaterra y Brasil, dando también un indicio de la consideración que gozaba la economía argentina para el país del Norte en la década de 1920. Aun teniendo en cuenta sólo las inversiones directas —pues el dato anterior incluye las inversiones de portafolio— la Argentina estaba ubicada en el sexto lugar, lo que, por cierto, no se hallaba desprovisto de significación.

(83) Rapoport, M. "El triángulo argentino..." (1988), págs. 268 y 269.

(84) Caputo de Astelarra, Sara, "La Argentina y la rivalidad comercial entre los Estados Unidos e Inglaterra (1899-1929)", en *Desarrollo Económico*, N° 92, enero-marzo de 1984, págs. 599-603.

Gran Bretaña			
	País	Millones de libras esterlinas	%
1.	India-Ceilán	540	14,5
2.	Canadá	525	14,1
3.	Australia	494	13,3
4.	Argentina	450	12,1
5.	Europa	295	7,9
6.	Africa del Sud	263	7,1
7.	EE.UU.	201	5,4
8.	Brasil	190	5,1
9.	Nueva Zelanda	123	3,3
10.	Malasia	108	2,9

Estados Unidos			
	País	Millones de dólares	%
1.	Canadá	3.492	25,2
2.	Alemania	1.421	9,1
3.	Cuba	1.067	6,8
4.	Argentina	808	5,2
5.	Chile	701	4,5
6.	México	694	4,4
7.	Reino Unido	641	3,9
8.	Brasil	557	3,5
9.	Francia	472	3,1
10.	Japón	445	2,8

Fuentes: Elaborado sobre datos proporcionados por The Royal Institute of International Affairs y el Departamento de Comercio de los EE.UU.

Cuadro 2.14. Distribución por orden de importancia (cuantía de los capitales) de las inversiones externas de Gran Bretaña y los Estados Unidos.

2.9. LAS IDEAS ECONOMICAS Y EL DEBATE HISTORIOGRAFICO

2.9.1. Un economista de la época: ALEJANDRO BUNGE

Nació cuando comenzaba una época (1880) y murió en momentos en que se iniciaba otra (1943) y, quizás, ése fue su drama. Porque si bien tuvo poco que ver con aquellos que pusieron en marcha el modelo económico agroexportador e incorporaron al país dentro de una cierta división internacional del trabajo, se formó en el espíritu de la época y pudo observar enseguida los límites del modelo implantado y la necesidad de un cambio de rumbo antes que el mismo agotara sus posibilidades. Pero como todos aquellos que tienen la desgracia de adelantarse a su tiempo, su voz no fue debidamente escuchada.

Cursó sus estudios superiores en Alemania, durante los primeros años del siglo XX. Como alumno del afamado Instituto Técnico de Hainichen (Leipzig) conoció los establecimientos textiles de esa ciudad y varias fábricas radicadas en pueblos vecinos. Lo entusiasmó el dinamismo de las industrias siderúrgicas, eléctricas y químicas que proyectaba a Alemania como la vanguardia del desarrollo técnico europeo y como la segunda potencia industrial del mundo y leyó el *Sistema nacional de economía política* de FRIEDRICH LIST, donde el autor refutaba a ADAM SMITH y sostenía que el éxito de las naciones dependía del proteccionismo a la industria. En 1904, al finalizar sus estudios de ingeniero electricista debió hacer un año de práctica antes de recibir el título. Para ello triunfó en un concurso que le permitió realizar dicha práctica como jefe en una fábrica de turbinas catalana.

Al regresar al país, en 1905, se incorporó al reducidísimo grupo de los estudiosos interesados en los problemas de un modelo económico hasta entonces considerado invulnerable. Designado director nacional de Estadística, BUNGE realizó en 1917 la primera medida del ingreso y la riqueza nacional argentina y construyó un índice de precios minoristas. En 1918, fundó y dirigió la *Revista de Economía Argentina*, publicación de aparición mensual que se editó hasta 1943. Además, formó y agrupó a su alrededor a un conjunto de destacados discípulos, algunos de los cuales —como RAUL PREBISCH— tuvieron participación en funciones de gobierno en la década de 1930 y otros —como JOSE FIGUEROLA— inspiraron muchas de las medidas económicas del primer gobierno peronista.

El pensamiento de BUNGE no encontró entre sus contemporáneos a muchos que pudieran o quisieran comprenderlo. En primer lugar, en medio de la euforia que motivaba la expansión de la economía argentina, BUNGE criticaba el modelo agroexportador y señalaba que la teoría de las ventajas comparativas en el comercio internacional, que había llevado al país a dedicarse a producir y exportar bienes primarios e importar manufacturas, era sumamente riesgosa. Porque cuando la capacidad de consumo de Europa, nuestro principal mercado, se reducía o se producía un cambio de política en los países industrializados, la Argentina "se veía amenazada con una larga crisis". De esta manera, anticipaba los efectos locales de la crisis de 1930. Por otra parte, BUNGE reconocía que la Argentina era "un país de segundo orden, económicamente tributario de otras potencias".

Ante esta situación, BUNGE proponía cambios en la política económica. Debíamos tener una política contrapuesta a las demás porque, a diferencia de todos los países más importantes del mundo, "nosotros (...) seguimos sometidos a lo que se nos impone". Frente a lo que interpretaba como una política económica de "dócil sumisión a la de otros países", BUNGE planteaba una política de contenido proteccionista e industrialista aunque no tenía propuestas concretas del tipo de industrialización y limitaba ésta a las importaciones de los bienes que pudieran producirse en el país en condiciones económicas satisfactorias. Además, denunciaba que "la creencia de que el librecambio abarata la vida", en realidad, encubría "la política de aquellos países que pueden tener un interés particular en que sus productos manufacturados se introduzcan con facilidad en el exterior".

Su nacionalismo no le impidió plantear la necesidad de atraer capitales externos. Prefería los capitales norteamericanos porque, a diferencia de los británicos, se orientaban hacia el sector manufacturero. Sin embargo, no ignoraba

que los Estados Unidos no podían convertirse en mercado para los productos argentinos, lo que ocasionaba serios desequilibrios en la balanza de pagos entre ambas naciones, siempre desfavorable para la Argentina.

Su espíritu reformista también incursionó en el terreno social. Así propició diversas medidas que tendían a beneficiar a las familias más humildes, como las dirigidas a solucionar el problema de la vivienda modesta —para él, "una calamidad nacional"—, a implementar un sistema de asignaciones familiares o a eliminar el analfabetismo mediante una distribución más racional de los gastos destinados a la educación. Tenía, sin embargo, en cuanto a los temas vinculados a la población, concepciones algo racistas (un capítulo de su principal libro se titulaba "Esplendor y decadencia de la raza blanca"), que provenían sin duda de su formación elitista. Además, en cuanto al tema demográfico, subestimó notoriamente, en sus proyecciones, el crecimiento de la población argentina.

BUNGE también se interesó por la situación del agro. A fin de elevar la producción, ampliar el mercado interno y lograr el asentamiento de la población propuso la implantación de un impuesto al "latifundio social" —que, a diferencia del latifundio geográfico, tenía en cuenta la cantidad total de tierras en manos de un mismo propietario independientemente de su ubicación— mediante el cual, una vez que resultara antieconómico, las tierras pasarían al Estado que, por su parte, las redistribuiría entre los agricultores con lo que podía "triplicarse o cuadruplicarse el número de las familias agricultoras en propiedad".

Igualmente propulsó los estudios regionales. Frente al "país abanico" donde la región privilegiada con centro en Buenos Aires miraba hacia ultramar y se encontraba de espaldas al interior, proponía la mejora progresiva de las comunicaciones y el fomento del comercio con los países vecinos de manera de atenuar el desequilibrio económico del país. Por otra parte, propició la Unión Aduanera del Sud, integrada por la Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay, a los que podría sumarse eventualmente el Brasil. Este espacio económico por su continuidad geográfica y su complementariedad climática y productiva haría autosuficiente a la región en materia de productos agropecuarios e insumos industriales. De esta manera, BUNGE anticipaba la necesidad de concretar organizaciones de comercio entre los países latinoamericanos.

En definitiva, BUNGE planteó un proyecto de país distinto. Sus propuestas estaban destinadas a convencer a las elites a las cuales él mismo pertenecía. Para ello puso en tela de juicio el modelo agroexportador en vigencia. Sin embargo, los beneficios momentáneos del modelo no permitieron apreciar que llevaba en sí los gérmenes de futuros fracasos e impidieron que las formulaciones de BUNGE en favor de cambios de política económica fueran tomadas en cuenta.

2.9.2. ¿La "gran demora"?

El período que transcurre entre 1914 y 1929 ha sido objeto de una áspera polémica. Según una interpretación, las décadas previas habían creado las condiciones para un despegue del crecimiento autosostenido de la economía

argentina. No obstante, dicho despegue no se produjo hasta 1933. De allí que esta etapa habría significado una gran demora en la evolución argentina. Sin embargo, esta hipótesis ha sido seriamente cuestionada, como veremos, por diversos autores.

La idea de la "gran demora" es tributaria de los trabajos de ALEJANDRO BUNGE, quien, en numerosos artículos y libros escritos a partir de la segunda década del siglo, señaló el estancamiento relativo que comenzaban a reflejar los indicadores de la producción agropecuaria, del comercio exterior, de las inversiones extranjeras, de la extensión de las vías férreas y de la tasa de crecimiento de la población. Para evitar el progresivo estrechamiento de la base económica nacional, BUNGE proponía una decidida intervención del Estado para fomentar el crecimiento industrial. En el fondo, BUNGE apuntaba a mostrar que el modelo agroexportador se estaba agotando y que era necesario diseñar alternativas que estimularan un cambio estructural profundo.

El término de la "gran demora" fue acuñado por DI TELLA y ZYMELMAN ([85]). Enmarcado en la teoría de las etapas del desarrollo económico formulada por el economista norteamericano WALT W. ROSTOW, el trabajo se proponía periodizar la evolución económica argentina de acuerdo con la sucesión de etapas que, según ROSTOW, señalaban el camino al desarrollo. El planteo teórico indicaba que, luego de la "etapa del precondicionamiento", debía iniciarse la "etapa del despegue". Para el caso de la Argentina, DI TELLA y ZYMELMAN indicaban que el precondicionamiento había concluido en 1914, cuando se alcanzaron los índices más elevados de exportaciones per cápita y la mayor parte del área cultivable se encontraba en producción. A partir de ese momento, cualquier aumento de la producción debía provenir de los cambios en la relación capital-tierra en la agricultura o de un aumento de la inversión industrial. Sin embargo, la baja movilidad de los recursos, las estructuras político-sociales derivadas de la mala distribución de la tierra y el carácter antiindustrialista de la clase terrateniente obstaculizaron el paso de una etapa a la siguiente hasta 1933. A ese período lo denominan "la gran demora", para llamar la atención sobre un fenómeno de ajuste sectorial dentro del proceso de crecimiento y sobre ciertos factores no económicos que pueden obstaculizar o acelerar el desarrollo. "La gran demora se caracteriza por una contracción de la tasa de crecimiento de la inversión, particularmente de la inversión extranjera, y una detención en la evolución de la posición relativa entre la agricultura y la industria" ([86]).

Complementando estas hipótesis se enmarcó la teoría del "bien primario exportable". En un país que transita su etapa inicial de crecimiento basado en la exportación, como la Argentina del modelo agroexportador, el ritmo de ese crecimiento se encuentra determinado por la tasa de crecimiento de la producción exportable. Los bienes primarios exportables ejercen un efecto sobre el resto de

(85) DI TELLA, GUIDO y ZYMELMAN, MANUEL, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, 1967.

(86) DI TELLA, G. y ZYMELMAN, M. (1967), págs. 26 y 27.

la economía por medio de la demanda de insumos, de tecnología y de factores productivos y de la oferta de productos que pueden ser transformados por otros sectores. Por lo tanto, la producción de los bienes primarios exportables determinan el ritmo de crecimiento del sector industrial. Para el caso de la Argentina, el bajo grado de diversificación de sus exportaciones y la intensidad en el uso de la tierra como factor productivo fundamental (lo que conducía a una baja demanda de bienes de capital y de mano de obra) condicionó y limitó la expansión industrial, hecho que se puso de manifiesto en el momento en que el sector exportador perdió dinamismo ([87]).

Sin embargo, otros autores sostienen que el basamento empírico no sustenta la idea de una demora. Si bien durante la guerra el crecimiento de la producción y de la tasa de inversión se desacelera por factores coyunturales, durante la década del '20 se retoma el sendero de crecimiento, las exportaciones no exhiben tendencia al estancamiento y las inversiones muestran un gran dinamismo ([88]). Por otra parte, el crecimiento industrial fue también intenso, superando incluso las tasas de expansión registradas con posterioridad a 1933, cuando se habría producido, finalmente, el despegue ([89]). Por lo tanto, durante la llamada "gran demora" no existiría un estancamiento de la producción en general, ni del sector industrial en particular.

Esto podría coincidir con la tesis de Jorge Federico Sabato en el sentido de que la conducta de los grandes terratenientes de la región pampeana tuvo un comportamiento racional frente a las fluctuaciones de los precios agrícolas internacionales, al diversificar sus actividades económicas a través del circuito financiero y del comercio. Este autor cuestiona aquellas posiciones que sostienen a la concentración de la tierra como uno de los factores esenciales que obstaculizaron el crecimiento del sector agropecuario. En ese sentido, la búsqueda de rentabilidad habría sustentado las pautas de comportamiento de las "clases dominantes argentinas", y este criterio habría sido independiente del agotamiento de las fronteras agropecuarias. Según Sabato, los grandes propietarios pampeanos tenían una clara mentalidad empresarial y, precisamente, su habilidad para enfrentar los riesgos de un mercado mundial agropecuario fluctuante y su capacidad de rápida adaptación a los cambios fueron la base de sustentación de su poder económico y político ([90]).

(87) Cf. Geller, Lucio, "El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable", en Gimenez Zapiola, Marcos, *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, 1975.

(88) Cf. Diaz Alejandro, C. (1970). Los indicadores pertinentes pueden consultarse en los distintos cuadros de este capítulo.

(89) Cf Villanueva, Javier, "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico*, Nº 47, Buenos Aires, 1972.

(90) Cf. Sabato, Jorge F., *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*, Buenos Aires, 1988.

Sin embargo, esta tesis ha sido discutida por Larry Sawers, que cuestiona el énfasis dado al carácter esencialmente comercial y financiero de ese grupo social así como el análisis de Sabato sobre la inestabilidad del precio de los bienes exportados y sobre los factores climáticos que alteraban la producción. Para Sawers, la argumentación de Sabato no tiene el adecuado soporte empírico y carece de un análisis comparativo con otros países, cuyos sectores dirigentes enfrentaron coyunturas similares a las que tuvo la Argentina aunque con un comportamiento muy diferente de los de las elites locales. Sostiene, además, que la desigual distribución de la propiedad de la tierra constituye una parte sustancial de la explicación de la evolución del agro en esos años ([91]).

Felix J. Weil, por su parte, ya había señalado en la década de 1940 que los grandes estancieros pampeanos continuaron acentuando el proceso de concentración de la tierra en sus manos después de la Primera Guerra Mundial, mediante la conformación de sociedades anónimas y en asociación, a veces, con inversores extranjeros. Para afirmar esto, sostenía que entre 1914 y 1942 los latifundios bonaerenses se incrementaron en un 5 %, y tan sólo 300 personas, en su carácter de individuos o sociedades, controlaban la quinta parte de las tierras de la provincia de Buenos Aires. Y el hecho de que en los censos agropecuarios figurara un mayor número de propietarios ocultaba, en realidad, las propiedades geográficas dispersas de una misma familia o sociedad, por lo que el latifundio continuaba siendo el obstáculo que impedía la formación de una clase media rural y, a la vez, trababa el proceso de industrialización ([92]).

Como apuntan O'Connell y Llach, el hecho de que un lúcido analista de la realidad del momento como Bunge señalara un conjunto de problemas que denotaban cambios significativos en las condiciones internacionales y locales sin que hubiera una actitud diferente para enfrentarlas por parte de las clases dirigentes, significaba que "algo ocurrió" para impedir que la Argentina desarrollara todas sus potencialidades ([93]).

Por lo pronto, si bien las estadísticas agregadas más generales no reflejan un estancamiento, pueden conducir a errores de interpretación si no se las analiza a la luz de algunos matices. Tal es el planteo de autores que, como Horacio Giberti, descubren algunos cambios importantes con respecto al pasado inmediato. Dicho

(91) Sawers, Larry, "Agricultura y estancamiento económico en la Argentina: a propósito de las tesis de Jorge F. Sábato", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 7, segundo semestre de 1994, págs. 215-231. Ver la réplica de Sabato en Sabato, J. F., "Sobre la clase dominante argentina y el estancamiento económico. Réplica a Larry Sawers", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 8, primer semestre de 1995.

(92) Weil, Felix J., "La tierra del estanciero", en Rapoport, Mario (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1988, págs. 277-299.

(93) Cf. O'Connell, Arturo, "Free Trade in One Primary Producing Country; the Case of Argentina in the 1920's", *Instituto Torcuato Di Tella*, Buenos Aires, 1994; Llach, Juan J., *La Argentina que no fue*, tomo I, Buenos Aires, 1985.

autor, en particular, sitúa la última etapa de expansión, ligada a la agricultura, y la aparición de los primeros desequilibrios graves en el período 1920-1940. Esta etapa es considerada como el último período de largo y parejo desenvolvimiento de una economía esencialmente agropecuaria e importadora, sólo sacudido en forma temporaria por la crisis iniciada en 1929. Las dificultades emergentes de la plena ocupación de la tierra señaladas por BUNGE fueron compensadas, para GIBERTI, por un desplazamiento de la producción desde las actividades ganaderas hacia la agricultura, que mostraba una mayor productividad mientras avanzaba hacia formas menos extensivas, convirtiéndose en la fuente de la expansión. Sin embargo, esto no pudo evitar la aparición de ciertas tendencias que resultarían determinantes en el futuro para una transformación profunda. Entre ellas, destaca la debilidad del sector agropecuario para absorber mano de obra, de modo que el crecimiento de la población fue alimentando las actividades urbanas. Además, se observaba una limitación de la movilidad social, determinada por la tendencia recién mencionada y por el hecho de que el tránsito hacia la agricultura lo efectuaban los estancieros sin desprenderse de la tierra, con lo cual la estructura social se convertía en una de las dimensiones explicativas del agotamiento. En tercer lugar, el autor destaca que la producción pampeana crecía a un ritmo menor que la población, reduciendo tendencialmente los saldos exportables y la consiguiente capacidad exportadora, base del método indirecto sobre el que se había estructurado el modelo (94).

Aunque GIBERTI sitúa la eclosión de estos problemas recién en la década de 1940, enmarcados en la reducción de la demanda externa y el deterioro de los precios relativos de los bienes agropecuarios, su análisis revela que su aparición puede rastrearse hasta los años '20. De su análisis se concluye, además, que si, en lugar de tomar variables absolutas se analizan los indicadores per cápita, el PBI muestra ya signos de estancamiento.

Por otra parte, aunque la evolución promedio de las diversas variables macroeconómicas fue positiva, no podía ocultar importantes oscilaciones, que indicaban fuertes turbulencias en el comportamiento de la economía mundial. Si bien era difícil predecir la gran depresión de los años '30, se advertían importantes cambios que afectaban a la Argentina, como lo ponían de manifiesto los mismos trabajos de BUNGE. Y, precisamente, el impacto de esas fluctuaciones, así como el de acontecimientos extraordinarios como la Primera Guerra Mundial descubrían un rasgo central de la economía argentina, independiente de las tasas de crecimiento: su extrema vulnerabilidad. Aún cuando las fuentes que sustentaban el crecimiento permanecieran intactas, el país dependía en grado extremo de la demanda mundial, de la disponibilidad de financiamiento externo y de condiciones climáticas favorables; más precisamente, de la conjunción de todos esos factores. Si todos ellos se alineaban de manera favorable, la perspectiva coyuntural podía ser excelente. Si, en cambio, uno o varios se mostraban adversos, se originaban problemas importantes.

(94) Cf. GIBERTI, HORACIO, *El desarrollo agrario argentino*, Buenos Aires, 1964.

La estabilidad de los sistemas productivos del período anterior a la guerra creaba las condiciones para una expansión sostenida de la producción argentina. El quiebre de esa estabilidad en torno a la Primera Guerra Mundial volvió más aleatorio el marco externo, y la expansión interna comenzó a transitar por una cornisa muy delgada.

Desde ese punto de vista, tanto las condiciones internas como el marco internacional que habían permitido el notable dinamismo durante el modelo agroexportador mostraron a partir de la guerra síntomas inequívocos de agotamiento y transformación, descubriendo simultáneamente las frágiles bases de la estructura productiva argentina. En ese sentido, más que una demora, los años '20 denotan el inicio de una crisis del modelo de crecimiento vigente desde el último cuarto del siglo XIX. Pero, si bien las crisis expresan la desestructuración de un modelo de crecimiento y abren paso a transformaciones que pueden generar un camino alternativo, nada implica que ese camino se encuentre inmediatamente, y ni siquiera que exista. Por eso, el paso automático de una etapa a la siguiente implícito en la perspectiva de la "gran demora" no parece describir de manera adecuada la evolución cíclica del capitalismo.

La idea de que el problema de fondo consistía en que las ventajas comparativas estaban cambiando y de que la Argentina no supo adaptarse de forma inmediata es un tanto reduccionista, ya que sólo toma en cuenta el fenómeno de los mercados. El proceso productivo es mucho más abarcativo que un simple juego de fuerzas económicas resultante de la puja de actores individuales. Incluye relaciones materiales de producción, mecanismos de regulación y relaciones sociales que no se transforman al ritmo de los procesos de mercado. Es, por lo tanto, todo el sistema el que se ve afectado, y los cambios en el mercado sólo reflejan transformaciones más profundas. De allí que la explicación de que la gran demora se relaciona con rigideces en las estructuras social y política (consideradas como factores "extraeconómicos") que impidieron los cambios económicos pertinentes se debilita también al no tomar en cuenta que dichas estructuras constituían un elemento central del modelo agroexportador.

Según nuestra interpretación, la Argentina no padeció en los años '20 una demora, sino los primeros síntomas de una profunda crisis de la que le costaría mucho tiempo recuperarse, ya que demandaba transformaciones económicas, sociales y políticas que no podían concretarse sin aglutinar un conjunto de sectores sociales capaces de proponer e imponer un nuevo modelo de país. La Argentina no se demoró en el paso de una etapa a la siguiente, sino que se vio forzada a abandonar una etapa sin que la siguiente pudiera aun perfilarse.

2.10. EL SECTOR AGROPECUARIO

2.10.1. Evolución de la agricultura y política agraria

Finalizada la Primera Guerra Mundial, las exportaciones argentinas continuaron, en general, su crecimiento, sustentadas esencialmente en el sector agropecuario. Pero los componentes agrícolas fueron desplazando a los ganaderos, dada la sostenida demanda internacional de la producción agraria pampeana y la crisis mundial de comercialización de carnes que se hizo sentir a comienzos de la década de 1920. De este modo, el mayor porcentaje de envíos al exterior se fue concentrando en el trigo, el maíz y el lino, en ese orden de importancia, que en conjunto representaron casi dos tercios del valor de las exportaciones argentinas. El carácter fuertemente concentrado de sus ventas externas hicieron que la Argentina fuera, en unos pocos artículos, un país vendedor con cierto peso en los mercados mundiales.

Hacia mediados de la década de 1920 las exportaciones agrícolas argentinas contribuían con el 72 % del comercio mundial de lino, el 66 % del de maíz, el 32 % del de avena, y el 20 % del de trigo y harina de trigo, datos que colocaban a la Argentina en el primer lugar de las exportaciones mundiales de maíz, lino y avena. Si bien el crecimiento fue importante, su volumen era menor que el de décadas anteriores y estuvo sometido a bruscas fluctuaciones de la demanda externa y al aumento de la competencia en el mercado mundial. Este proceso determinó a lo largo del período dos fases de depresión para los productos agrícolas —entre 1913 y 1917, y entre 1921 y 1924— y dos fases de recuperación y crecimiento —entre 1918 y 1921, y entre 1925 y 1929—.

Sólo alrededor del 25 % de la producción agrícola era absorbido por el país y el porcentaje restante se destinaba a la exportación, cuya comercialización estaba concentrada en pocas firmas multinacionales: Bunge y Born, Louis Dreyfus, Weil Hnos., Huni & Wormser y General Mercantil Co., de capitales principalmente europeos: franceses, alemanes, holandeses y británicos (95). Estas empresas controlaban más del 70 % de los embarques de trigo, el 73 % de los de maíz y el 90 % de las exportaciones de lino, mientras que el medio centenar de empresas restantes registradas en forma oficial se repartía pequeños márgenes del comercio exterior de granos. Esto quiere decir que la prosperidad del agro argentino dependía esencialmente de la demanda mundial de granos, y de manera más específica, de cereales.

Sin embargo, la competencia internacional se hacía cada vez más severa dado que, a medida que aumentaba el rendimiento de otras áreas de producción primaria, los países europeos intensificaron la protección agrícola. Por otra parte, la tasa de población europea se incrementó escasamente y la creciente desocupación hizo diminuir el consumo de los países industrializados de Europa.

(95) Gravil, Roger, *The Anglo-Argentine Connection, 1900-1939*, Boulder, 1985, pág. 114.

Años	Trigo		Lino		Maiz	
	Producción	Exportación	Producción	Exportación	Producción	Exportación
1927	6.261.624	4.255.494	2.052.000	1.894.565	8.150.000	8.343.597
1928	7.683.000	5.295.835	2.100.000	1.944.402	7.915.000	6.372.180
1929	9.499.716	6.613.342	1.900.888	1.617.487	6.411.529	5.047.791
1930	4.424.028	2.213.389	1.270.179	1.169.661	7.128.068	4.670.310
1931	6.321.836	3.638.682	1.990.000	1.880.274	10.660.000	9.767.200

Fuente: Junta Nacional de Granos, *Bolsa de Cereales de Buenos Aires*, 1936.

Cuadro 2,15. Producción y exportación argentina de granos (en toneladas).

Una serie de factores fue alterando el sostenido crecimiento del sector agrícola e insinuando una situación más crítica para el sector en el largo plazo. Entre ellos se destacaron la fluctuación en los precios de los cereales y su creciente descenso desde 1926; el aumento en los costos de producción, especialmente transportes, maquinarias, implementos agrícolas y almacenaje; la insuficiencia del crédito agrícola; el encarecimiento de los arrendamientos; y los límites existentes a la expansión territorial extensiva de la agricultura argentina. Pero también influyeron en los problemas agrarios del país los rendimientos decrecientes del sector cerealero, sobre todo entre 1914 y 1929, cuando fueron comparativamente inferiores a los de los Estados Unidos, Francia, Canadá, Alemania e Italia para el trigo, y a los de Canadá y Australia para el maíz. Además, los costos de los fletes ferroviarios argentinos tenían marcadas diferencias con los del Canadá, que cobraban por quintal y por una distancia de 500 kilómetros, el equivalente a $ 1,04, mientras que los de los Estados Unidos ascendían a $ 1,87, y los de la Argentina promediaban $ 2,22 por la misma carga y trayecto. En las operaciones portuarias se advertía una situación similar por cuanto una embarcación de 6.000 toneladas que abonaba $ 1,22 por tonelada en Buenos Aires, $ 1,20 en Bahía Blanca y $ 1,05 en Rosario, en el puerto de Quebec pagaba $ 0,52, en Montreal, $ 0,19 y en Halifax $ 0,14.

Transporte ferroviario		Maquinaria agrícola		Arrendamientos	
Trigo	57 %	Arado 2 rejas	109 %	Pcia. Bs. As	35 %
Lino	74 %	Sembradora	150 %	Pcia. Santa Fe	116 %
Maiz	55 %	Rodados	81 %	Pcia. E. Ríos	220 %

Fuente: Federación Agraria Argentina, *Informe y deliberaciones de la subcomisión de producción*, Rosario, octubre de 1930.

Cuadro 2,16. Aumentos de los costos de producción cerealeros (1913-1930).

Un factor que contribuyó al aumento de la producción fue la creciente mecanización de las tareas rurales que mejoró la productividad agrícola, aunque ésta todavía era inferior a la de los países europeos. En 1921, se había establecido en el país la primera fábrica de cosechadoras, pero el grueso de los equipos y maquinarias agrícolas se originó en las importaciones provenientes de los Estados Unidos, como las segadoras trilladoras, cuyo número aumentó de 1.760 en 1914 a 32.830 en 1929. En algunos casos eran accionadas por un motor independiente



(tractor), aunque otros modelos continuaban siendo de tracción a sangre, como el resto de la maquinaria móvil, y esto permitió que continuara creciendo la cría del ganado caballar. Como durante años la mecanización agrícola había estado limitada a instrumentos simples y a un escaso número de máquinas complejas, el proceso tecnológico de los años '20 tuvo un considerable impacto renovador. Pero comenzó tardíamente como para poder compensar por completo el atraso anterior y el retraso puede atribuirse al costo de la maquinaria agrícola. El ejemplo de ello es que en 1928 un tractor importado costaba aproximadamente 47 toneladas de cereales, mientras que en 1933 el valor de la misma máquina era equivalente a unas 102 toneladas. De esta manera, la consecuencia de la demora consistió en reducir las ventajas del avance y hacer considerablemente más dificultoso el proceso de modernización rural.

Mientras tanto, fuera del área cerealera comenzaron a producirse cambios menos perceptibles, pero no menos importantes, en las actividades agrícolas. Ello se debió a la creciente participación de ciertos cultivos industriales que se beneficiaron con la ampliación del mercado interno. En algunos casos, como el de la caña de azúcar, que desde Tucumán se extendió hasta Salta y Jujuy, fue decisiva la protección de la producción mediante mecanismos arancelarios. Los cultivos de algodón en el Chaco sustentaron, por su parte, el crecimiento de la industria textil, al tiempo que se extendieron los cultivos de frutales en el Alto Valle del río Negro y en el Valle de Uco mendocino, y crecieron las producciones de maní, arroz, y yerba mate en Misiones, estas últimas mediante incentivos fiscales del gobierno nacional ([96]).

Año	Algodón	Caña de azúcar	Tabaco	Yerba mate
1915	2.640	2.412.254	4.354	2.169
1917	2.460	1.132.201	6.447	2.478
1919	10.508	3.777.574	13.725	2.700
1921	19.088	2.857.985	6.839	3.100
1923	19.434	3.756.234	7.120	5.600
1925	51.105	5.573.587	6.744	10.000
1927	43.193	5.405.199	5.751	16.200
1929	92.644	4.225.013	10.777	23.000
1931	107.324	4.147.724	10.814	38.506

Nota: para el tabaco, las cifras corresponden al año agrícola: 1914-1915, 1916-1917, etcétera.

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 2,17. Producción de cultivos industriales (1915-1931) (en toneladas).

(96) GERCHUNOFF, PABLO y LLACH, LUCAS, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, 1998, págs. 89 y 90.

Este complejo panorama agrario indujo a los sectores involucrados a reclamar la intervención creciente del Estado, en un marco político diferente desde 1916 por el ascenso al poder del radicalismo. Sin embargo, los cambios operados a nivel político no alteraron sustancialmente el modelo económico. La producción agropecuaria destinada a la exportación continuó siendo el eje central de la política económica radical, pues según conceptos del propio presidente YRIGOYEN: "la riqueza agraria continuará siendo por mucho tiempo la base de la estabilidad económica". La Sociedad Rural Argentina era aun mucho más enfática: su lema era "cultivar el suelo es servir a la patria" ([97]).

La compleja trama de los intereses rurales, sustentada en el predominio de la gran propiedad y el sistema de arrendamientos, reflejaba el espectro social del ámbito cerealero. Entre los grandes productores, que dedicaban parte de su actividad económica a la ganadería de alta mestización, se destacaban los grandes propietarios ausentistas que se dedicaban a una agricultura extensiva. Otros terratenientes reinvertían parte de sus rentas en mecanización y mejoras técnicas y agronómicas, al igual que los arrendatarios de grandes extensiones, generalmente también grandes propietarios. Entre los sectores rurales subalternos tenían una considerable representación los chacareros, pequeños o medianos propietarios que comercializaban su producción granera a través de las grandes casas exportadoras. El sector social más identificado con la expansión de la agricultura cerealera, los pequeños o medianos arrendatarios, estaba obligado a pagar un cañon, generalmente elevado, por trabajar la tierra del propietario o gran arrendatario durante períodos breves, sin posibilidades de planificar su producción y mucho menos decidir su comercialización. Existían también ocupantes precarios de reducidas parcelas, dependientes del trabajo doméstico y acosados por el endeudamiento que podía transformarlos en simples asalariados. Por último, el almacenero de ramos generales, generador del crédito agrario informal, operaba como eslabón entre el agricultor y las grandes empresas exportadoras de granos que, a su vez, disponían de sus propios representantes y acopiadores zonales ([98]).

Estas bases sociales y económicas que impulsaron el crecimiento de la agricultura, transformaron al régimen de tenencia de la tierra en una cuestión de primordial interés, no solo para los sectores del poder económico, sino para todo el ámbito político argentino. En ese sentido, con la sanción de la ley de arrendamientos (11.170) de 1921 el gobierno nacional pretendió atender algunos reclamos de los pequeños y medianos productores rurales agremiados en la Federación Agraria Argentina. Este mecanismo legal estaba dirigido a quienes arrendaban parcelas menores a las 300 hectáreas y contemplaba la indemnización por mejoras. El arrendatario podía prolongar el alquiler cuando el contrato no excediera los tres años, tenía la posibilidad de negociar la venta de la producción libremente y se le garantizaba una vivienda confortable. El Estado procuró también

(97) *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Editorial, 1º de enero de 1917.

(98) Cf. GIRBAL DE BLACHA, NOEMI, *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930). Política agraria y relaciones de poder*, Buenos Aires, 1988.

dar otras respuestas ante las demandas de los agricultores, como la ley de cooperativas agrícolas de 1926, el reparto de semillas en situaciones de emergencia, y la comercialización de bolsas a precios subsidiados.

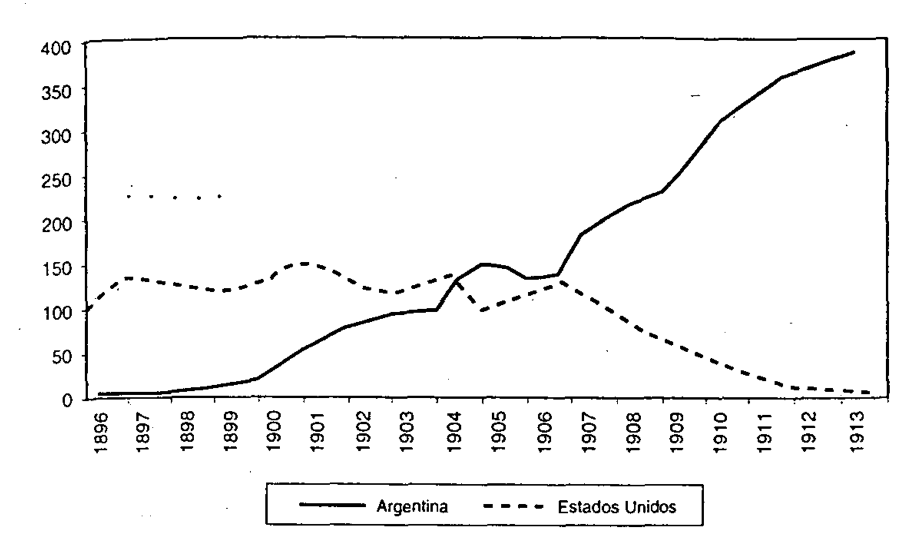
Sin embargo, las medidas gubernamentales fueron insuficientes para superar la inestabilidad agrícola y satisfacer los diferentes intereses sectoriales en juego. Los intentos en ese sentido se frustraron en medio de una constelación oficial de mensajes, resoluciones, declaraciones, estudios y proyectos debatidos en el Congreso Nacional. Es que la administración radical eludió abordar de manera activa la cuestión de la propiedad de la tierra fuera del ámbito de las tierras fiscales, resolvió tímida e imperfectamente el problema de los arrendamientos y sólo implementó algunas medidas para hacer frente a las contingencias climáticas y plagas que afectaban los cultivos y la suerte de los chacareros. La gestión del ministro de Agricultura de ALVEAR, TOMÁS LE BRETÓN, fue aún menos permeable a las necesidades de los pequeños y medianos agricultores, aunque resultó comparativamente más orgánica y coherente, con sus iniciativas de colonización y mayor presupuesto operativo para su repartición, que la implementada durante los gobiernos yrigoyenistas. En síntesis, hacia fines de los años '20 se mantenían en el sector agrario los mecanismos de funcionamiento del modelo agroexportador aunque se procuró introducir modificaciones a través de medidas que intentaban responder a las tensiones generadas por el agotamiento de dicho modelo.

2.10.2. La industria de las carnes

El análisis de la industria de la carne adquiere particular importancia debido a su peso decisivo en el rumbo económico del país, vinculada como estaba a los mercados externos y financiada en gran medida por capital extranjero. Asimismo, la producción y el consumo de carne involucraban los intereses de grandes grupos con incidencia política y económica.

Los capitales ingleses fueron, como vimos, los primeros en desarrollar la industria frigorífica en el país, acompañados en menor medida por capitales nacionales. Pero en la primera década del siglo XX, se radicaron plantas pertenecientes a los principales frigoríficos norteamericanos del llamado "Club de Chicago" (porque provenían de esa ciudad), cuya finalidad era abaratar las exportaciones destinadas al mercado británico de carnes, aprovechando la mejor calidad de nuestra materia prima y los menores costos de producción locales. Las condiciones en la Argentina resultaban altamente favorables, incluso considerando un mayor costo de flete. El primero fue el Swift, en 1907, a través de la compra de un frigorífico existente, *La Plata Cold Storage*, destinado, sobre todo, a la preparación de carne enfriada. En 1909, la *National Packing Co.* (Swift, Armour y Morris) adquirió el frigorífico *La Blanca*, una planta de propiedad argentina que funcionaba en Avellaneda; mientras Sulzberger & Sons negociaba con el *Frigorífico Argentino*, al que finalmente arrendó en 1913.

De este modo, por el aporte de esos frigoríficos, el volumen de exportaciones de carnes norteamericanas hacia Gran Bretaña disminuyó en la misma medida en que aumentaron las exportaciones argentinas.



Fuente: League of Nations, *The Network of World Trade*, Ginebra, 1942, pág. 86.

Gráfico 2,3. Los Estados Unidos y la Argentina: exportaciones de carne congelada y enfriada, en miles de toneladas métricas.

Pronto, los frigoríficos norteamericanos, que tenían una tecnología superior a los ingleses y argentinos, comenzaron a hacer fuertes demandas a los ganaderos, con el propósito de poder embarcar al mercado europeo, principalmente al inglés, carne enfriada (*chilled*), muy similar a la carne fresca, en lugar de carne congelada.

Esto va a definir una serie de procesos, tanto económicos como políticos, que repercutirán fuertemente en la sociedad argentina.

La primera cuestión es técnica, ligada a la materia prima que necesitaban los frigoríficos para elaborar nuevos productos y se debe a que la aparición de la industria del enfriado provocó una modificación en el tipo de razas ganaderas y una nueva delimitación de la Pampa Húmeda, eliminando ciertas regiones e incorporando otras. La raza predominante fue la Shorthorn, aunque también se introdujeron la Aberdeen Angus y la Hereford, todas ellas razas finas de origen inglés. La ampliación de la pampa húmeda implicó incorporar el sur y el sudeste de la provincia de Córdoba, el nordeste de La Pampa y el extremo sudeste de San Luis.

Otra cuestión, vinculada también a este problema de la materia prima, obedece al hecho de que la carne "enfriada" (a diferencia de la "congelada", que permanece varios meses en los frigoríficos y pierde gusto y calidad) no permite una larga conservación (se mantiene entre 30 y 40 días) y para satisfacer una demanda constante era necesario contar con buenos cortes todo el año. Esto determinó la aparición de un nuevo tipo de ganadero, el invernador, que disponiendo de mejores pasturas estaba en condiciones de asegurar una entrega periódica, lo que resultaba esencial para la industria del enfriado. En consecuencia, los invernadores, que poseían los campos más cercanos a los frigoríficos, tenían un tratamiento

especial por parte de éstos. Los criadores, por el contrario, no disponían de campos de la misma calidad y tenían tres opciones: o comercializaban sus productos directamente en los mercados consumidores locales; o los destinaban a la exportación del "congelado", o, finalmente, se dedicaban sólo a la cría de ganado al que alimentaban a lo largo de la edad de destete, hasta los ocho o diez meses, para luego venderlo a los invernadores. Estos engordaban los animales hasta que estuvieran listos para la matanza a los dos o tres años, y los revendían a los frigoríficos. Los criadores —aunque asumían los mayores riesgos— quedaban excluidos de los beneficios del comercio de exportación de la carne enfriada, el más rentable, mientras, de hecho, se establecía una alianza entre invernadores y frigoríficos.

Pero el entendimiento entre estos últimos no era estable puesto que los acuerdos a que llegaban los grandes frigoríficos y las empresas navieras a través de las llamadas "conferencias de fletes", al imponerle precios a la materia prima, perjudicaban por igual a invernadores y criadores.

El negocio de los frigoríficos residía en la compra del ganado listo para la matanza, su procesamiento y la venta de la carne para ser consumida en el país y, sobre todo, en el exterior. Su interés radicaba principalmente en obtener los mayores márgenes de ganancia entre los precios de compra y de venta. El beneficio también se vinculaba al volumen de ventas, debido a las elevadas inversiones y costos, para lo cual dependían de los constantes suministros.

El transporte era un punto fundamental para la obtención de ganancias. Esto se debía a la duración del viaje a Europa (30 [illegible] aproximadamente) y al carácter perecedero de la carne enfriada, pues si ésta no se consumía dentro de los cuarenta días siguientes a la matanza debía congelarse, liquidándose con pérdida. La situación se agravaba por la escasa disponibilidad de bodegas para el envío a Gran Bretaña, que había que reservar con anticipación. La competencia generada en este entorno entre los distintos frigoríficos, provocó que se llegara a una serie de acuerdos para la distribución de las facilidades de transporte, que se denominaban "conferencias de fletes". Su propósito era regular los suministros al mercado británico, para poder ajustar la cantidad a la posibilidad de absorción del mercado. Estos acuerdos fueron el origen del llamado "*pool*" de los frigoríficos cuya presencia sería de crucial importancia en la historia de la industria cárnica.

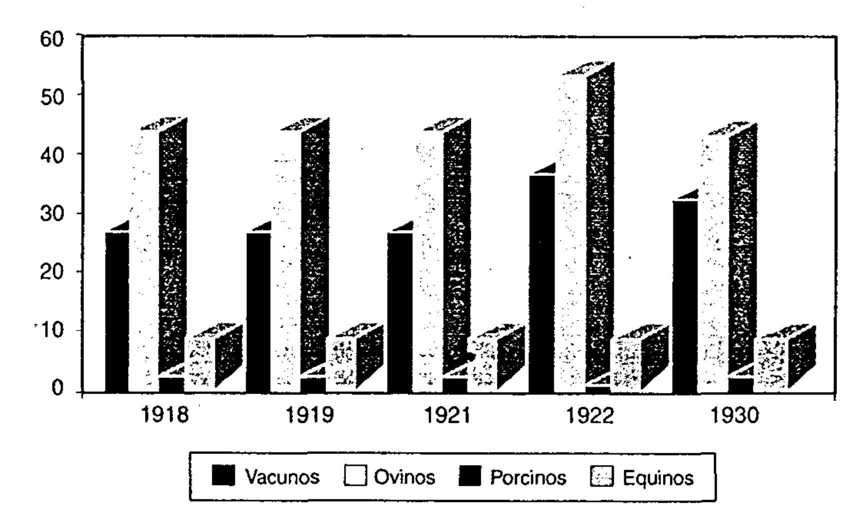
La cuestión de las bodegas implicaba un reparto del ganado que se compraba para la exportación, por lo que los estancieros estaban limitados en sus posibilidades de venta, debido a que ante la insatisfacción con el precio que ofrecía un frigorífico, no podían acudir a otro si las cuotas estaban cubiertas. A los invernadores no les importaba tanto el precio absoluto, sino el margen entre el precio de venta a los frigoríficos y el costo. En esto residía su interés en comprar barato a los criadores y, en definitiva, la base de su alianza con los frigoríficos. Cuando declinaban los precios del ganado, los frigoríficos y los invernadores podían proteger los márgenes de ganancia a expensas de los criadores.

La irrupción de los establecimientos frigoríficos de capital norteamericano originó una fuerte competencia con los de origen inglés, rivalidad que fue denominada "guerra de carnes". Esta fue, en realidad, una "guerra de precios" que

tuvo varias etapas. La primera se extendió hasta poco antes de la Primera Guerra Mundial y durante la misma los envíos de carne refrigerada por los frigoríficos norteamericanos inundaron el Reino Unido. Muchos estancieros obtuvieron grandes beneficios de la competencia entre los frigoríficos, pero luego de una gran caída de los precios en el mercado de Smithfield (de Londres las compañías comenzaron a registrar pérdidas por lo que decidieron formalmente repartirse el mercado. Con ello comenzaron a regular el precio del ganado en su propio beneficio, a través de la constitución del mencionado *pool* por el cual se distribuyeron los envíos en un 41,35 % para los establecimientos norteamericanos, un 40,15 % para los británicos y un 18,5 % para los argentinos [99].

El estallido del conflicto bélico mundial interrumpió temporalmente los suministros de carne a Europa, pero luego el gobierno británico anunció, en agosto de 1914, la intención de seguir comprando carne para los consumidores británicos y para Francia, asegurando así el abastecimiento de las tropas aliadas. En consecuencia, durante la guerra la demanda de carne fue muy elevada, especialmente la de la envasada y congelada.

Como señala Smith: "Tentados por los elevados y fáciles beneficios de la guerra y alentados por préstamos liberales del gobierno, los ganaderos expandieron sus manadas". Según un recuento oficial, las manadas crecieron de 26 millones de cabezas en 1914 a 37 millones en 1922 [100].



Fuente: Ministerio de Agricultura.

Gráfico 2,4. Evolución de las existencias ganaderas.

(99) Ortiz, Ricardo M., *Historia económica de la Argentina*, tomo 2, Buenos Aires, 1964, pág. 23.

(100) Smith, Peter H., *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires, 1968, págs. 85 y 86.

Pero al finalizar la guerra, comenzó a decrecer la demanda de ultramar, iniciándose un proceso depresivo en el sector. La disminución del poder adquisitivo, las acumulaciones de grandes cantidades de carne envasada y congelada por parte de los mismos países aliados y la existencia de otros mercados vendedores, junto con la paulatina recuperación del sector agropecuario europeo, originaron una seria crisis en la ganadería argentina.

La crisis de los años 1921-1922 reflejó crudamente el conflicto entre los invernadores y los criadores. Los primeros, ganaderos acaudalados y dueños de gran cantidad de animales, podían sobrevivir a la conmoción reteniendo su ganado hasta que los precios mejoraran o lograran algún beneficio particular por parte de los frigoríficos. Los criadores, en cambio, debían malvender sus novillos de inferior calidad a los frigoríficos o entregarlos para su engorde a los invernadores, sufriendo todo el impacto de la recesión. La crisis se reflejó en debates parlamentarios y en la prensa de la época ([101]).

Ante el quiebre del sector, la Sociedad Rural Argentina, presidida por Joaquín Anchorena, prominente invernador, desechó la idea de que la crisis se debía a las presiones ejercidas por los frigoríficos sobre los ganaderos y descartó la posibilidad de toda intervención estatal. A fines de 1922, las elecciones llevaron a la dirección de la organización a Pedro Pagés, prestigioso criador, que modificó la política de la Sociedad, culpando directamente a los frigoríficos de lograr beneficios "monstruosos" a expensas de los ganaderos. En contraste con el planteo de Anchorena, proponía la intervención del Estado como única solución.

Los empresarios de los frigoríficos no tardaron en defenderse. Argumentaban que los desequilibrios se debían a un exceso de oferta, por lo que había que dejar actuar a las fuerzas del mercado. Una intervención estatal, según ellos, no sería beneficiosa para el país dado que desalentaría el crédito extranjero, favorecería la huida de capitales y perjudicaría la iniciativa privada. Lo que más afectaba a los frigoríficos era la idea de que se fijara un precio mínimo a pagar a los ganaderos arguyendo que, de establecerse, encarecería el nivel de vida de los consumidores ingleses de menores ingresos, restringiendo el mercado para las exportaciones argentinas.

En consecuencia, sus propuestas para solucionar el conflicto eran la reducción de impuestos, la disminución de los costos de producción y la mejoras de los rebaños. El rol del Estado debía centrarse en la búsqueda de nuevos mercados.

Luego de meses de tironeo, el Congreso decidió la aprobación de cuatro leyes:

a) la construcción de un frigorífico administrado por el Estado en la ciudad de Buenos Aires;
b) la inspección y supervisión gubernamental del comercio de carnes;
c) la venta del ganado sobre la base del peso en vivo;
d) un precio mínimo para la venta de ganado de exportación y uno máximo para la venta local de carne.

(101) Smith, P. H. (1968), págs. 85-100.

Cuando Alvear estableció por decreto precios mínimos moderados, los frigoríficos criticaron estas leyes y, como respuesta, dejaron de comprar novillos e interrumpieron el comercio de exportación de carnes. De esta manera, los empresarios de los frigoríficos trasladaron el conflicto a la esfera económica, dado el escaso resultado de su presión política. Ante estas medidas de fuerza tomadas por las empresas, el gobierno debió ceder, suspendiendo la aplicación del decreto, el 7 de noviembre de 1923, a tres semanas de su sanción.

En 1925, la "guerra de carnes" entre los frigoríficos se reanudó. Un establecimiento británico anunció la modernización y ampliación de su planta y pidió el incremento de su cuota. Por su parte, Swift estaba construyendo una nueva planta en Rosario y los Vestey (de origen inglés) hacían lo propio en Dock Sud. Cuando estos últimos solicitaron un aumento de su participación a expensas de las otras compañías, se puso en marcha el nuevo conflicto.

Finalmente, en octubre de 1927, los empresarios de los frigoríficos llegaron a un acuerdo; los norteamericanos nuevamente fueron los mayores beneficiarios ya que tomaron ahora una cuota mayor, el 58,5 % de los embarques; los británicos, el 29,64 % y los argentinos, el 11,86 %. El comercio de la carne quedó totalmente dominado por los intereses extranjeros y, en particular, por los estadounidenses ([102]).

La Sociedad Rural Argentina, todavía bajo la dirección de Pagés, argüía que la competencia entre frigoríficos alteraba la estabilidad del mercado y ejercía una presión bajista sobre los precios. Pero, en 1926, Pagés fue reemplazado por Luis Duhau, uno de los invernadores más importantes de la provincia de Buenos Aires y, por lo tanto, con una orientación diferente. El conflicto entre criadores e invernadores no estaba todavía superado, y un nuevo capítulo se desarrollará en la década siguiente.

Sin embargo, durante la conducción de Duhau, la SRA elaboró un informe, "El *pool* de los frigoríficos necesita la intervención del Estado", redactado por Raúl Prebisch, joven pero ya destacado economista, en el cual se acusaba de "ganancias excesivas" a los frigoríficos y se sugería como única solución posible la intervención del Estado. Pero sus recomendaciones se basaban, sobre todo, en la necesidad de pedir al gobierno la inspección de los libros de las compañías por parte de una junta independiente. No obstante, si Duhau y los invernadores manifestaban ahora resentimiento hacia el *pool*, no iban tan lejos como para apoyar los pedidos de los criadores de instalación de un frigorífico nacional ([103]).

Otro acontecimiento tuvo una repercusión mayor sobre el sector ganadero y la industria de las carnes: el 17 de setiembre de 1926, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos emitió una disposición por la cual se prohibía la importación de carnes frescas o refrigeradas, vacunas, ovinas o porcinas, desde cualquier región donde existiera aftosa. La Argentina —que se hallaba muy interesada en ampliar sus exportaciones hacia los EE.UU.— resultaba uno de los

(102) Ortiz, R. M. (1964), pág. 27.

(103) Prebisch, R., *Obras...*, tomo I (1991), págs. 481-496.

países más perjudicados, porque se consideraba que, salvo la región patagónica, el resto del territorio estaba afectado por ese mal ([104]).

La medida tomada por el país del Norte se agregaba a otras de carácter proteccionista adoptadas en años anteriores por los gobiernos estadounidenses, como el arancel Fordney-McCumber, de 1922, que ya había afectado a las exportaciones argentinas no sólo de carnes, sino también de cereales y frutas.

El "embargo" norteamericano de carnes —tal como se llamó a la disposición del Departamento de Agricultura— tendría consecuencias importantes sobre la posición económica internacional del país. Debido a la reacción de diversos intereses económicos y políticos internos vinculados al negocio ganadero, contribuiría a reducir la esfera de influencia de los EE.UU. y volver a estrechar los tradicionales vínculos con Gran Bretaña.

Durante su período como presidente de la SRA, Pedro Pages se había pronunciado ya contra la cláusula que los Estados Unidos pretendían implantar en sus relaciones comerciales, "de la nación más favorecida", proponiendo cambiarla por otra que él denominaba "de la nación que más nos favorece", es decir que invertía los términos, señalando que debía comerciarse con las naciones a las que mejor podíamos exportar. Ahora, respondiendo al "embargo" norteamericano, y con el deseo de evitar las consecuencias negativas de la alarma que había provocado sin duda entre los productores ganaderos, Duhau lanzó una vigorosa campaña con el eslogan "comprar a quien nos compra". El lema significaba, en realidad, que la Argentina debía reforzar sus lazos con los países que compraban sus productos y dado que el Reino Unido era el principal importador de ellos y, particularmente, de carnes, debían privilegiarse las compras a ese país, pues los productos manufacturados que no se podían producir debían "elegirse entre los países que son consumidores de nuestra producción" ([105]).

Como consecuencia de éste y otros hechos, en 1929 el presidente Yrigoyen inició negociaciones informales con el Reino Unido para fomentar el comercio recíproco, y ese mismo año se llegó a un acuerdo entre ambos países a través del Convenio D'Abernon. Aunque este acuerdo comercial, que analizaremos más adelante, nunca se puso en vigor, se podía advertir la influencia de la Sociedad Rural Argentina en la política local.

(104) Cf. O'Connell, Arturo, "La fiebre aftosa, el embargo sanitario norteamericano y el triángulo Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos", en *Desarrollo Económico*, N° 101, abril-junio de 1986.

(105) *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, 25 de noviembre de 1926 y 1° de enero de 1927.

2.11. EL DESARROLLO INDUSTRIAL

2.11.1. Los efectos de la guerra

Hacia mediados de la década de 1910 la industria argentina presentaba un panorama con marcados contrastes. Aunque en los años pasados habían aumentado la producción y el número de empresas y mejorado las instalaciones y los métodos tecnológicos, el sector más pujante seguía concentrado principalmente en torno a las actividades extractivas y manufactureras más indispensables, vinculadas a la producción agropecuaria o a la satisfacción de las necesidades más elementales de la población. En este sentido, no habían ocurrido cambios importantes y las empresas que superaban nítidamente el límite de lo artesanal eran relativamente escasas ([106]). Se destacaban entre ellas las industrias alimenticias, especialmente los frigoríficos, las fábricas de extracto de quebracho, algunas empresas textiles y metalúrgicas y el sector de la construcción. También podían mencionarse algunas producciones locales específicas del interior, como los ingenios azucareros o las bodegas.

Los contrastes tenían un correlato con lo que ocurría a nivel microeconómico. Las industrias dedicadas a la exportación, en general de capitales extranjeros, tenían un tamaño comparativamente grande y actuaban en mercados oligopólicos. En algunos sectores, como el textil o el metalúrgico, también se apreciaba un fuerte grado de concentración, caracterizado por un pequeño número de grandes empresas y una pléyade de pequeños establecimientos. La mayoría de las industrias para el mercado interno eran de capitales nacionales y muchas de ellas producían en condiciones cuasi artesanales, dedicándose especialmente a la elaboración de bienes de consumo no duraderos y a la fabricación de materiales para la construcción y de implementos para la agricultura y para la reparación de material ferroviario.

Salvo en el sector de alimentos y bebidas, la industria se encontraba muy lejos de satisfacer la demanda interna y en muchas ramas la importación superaba a la producción local. Incluso en actividades vinculadas a materias primas que el país producía en cantidad, como la industria textil, que transformaba lana y algodón, la debilidad era llamativa.

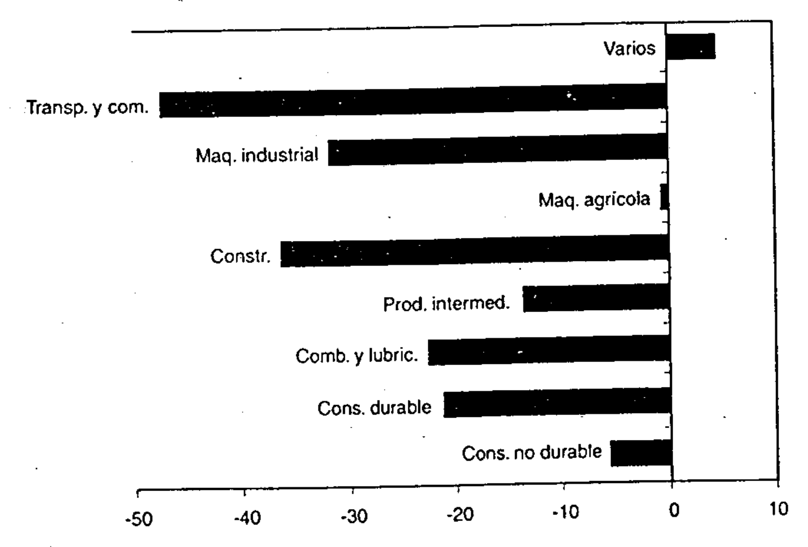
Tomando el censo industrial de 1913 y comparándolo con el de 1908 pueden analizarse las condiciones en que se hallaba la industria argentina al comenzar el conflicto bélico. Se constata allí que la cantidad de fábricas había aumentado, al igual que su potencialidad financiera y técnica, mientras surgían algunas empresas modernas y bien montadas. La producción fabril había crecido, aunque no se utilizaba plenamente la capacidad instalada de numerosos establecimientos, ya que el producto aumentó algo más del 50 % mientras que los capitales invertidos se duplicaron. El censo de 1913 indicaba la existencia de 35.000 establecimientos con un capital de 1.276 millones de pesos; el valor de la producción ascendía a 1.620 millones de pesos, utilizando

(106) Cf. Dorfman, A. (1970).

960 millones de pesos de materias primas; la fuerza motriz utilizada se elevaba a 265.000 HP y el número de obreros era de 301.000 [107].

Entre ese momento y el estallido de la crisis de 1930, la evolución industrial transitó por dos etapas diferenciadas. La primera etapa se originó en las condiciones especiales que generó la Primera Guerra Mundial. La segunda se enmarcó en el regreso a una aparente normalidad en la posguerra, que, no obstante, comenzaba a descubrir un conjunto de cambios en el funcionamiento de la economía mundial y de la Argentina.

La Primera Guerra Mundial supuso un desafío inédito para la industria local, ya que las importaciones de productos manufacturados disminuyeron drásticamente. El tráfico transoceánico se interrumpió, de forma tal que entre 1913 y 1915 el comercio de importación descendió un 40 % (de 1.128 millones a 694 millones). La búsqueda de mercados de abastecimiento sustitutos, como los Estados Unidos, no alcanzaba para compensar los trastornos producidos con los proveedores europeos tradicionales. Las dificultades en el ingreso de manufacturas importadas contribuyeron a crear una protección de hecho para la producción local, al obligar al país a vivir de sus propios recursos. Algunas industrias, como la textil, encontraron en este contexto una fuente de dinamismo que les permitió crecer de manera sostenida a lo largo del conflicto bélico.

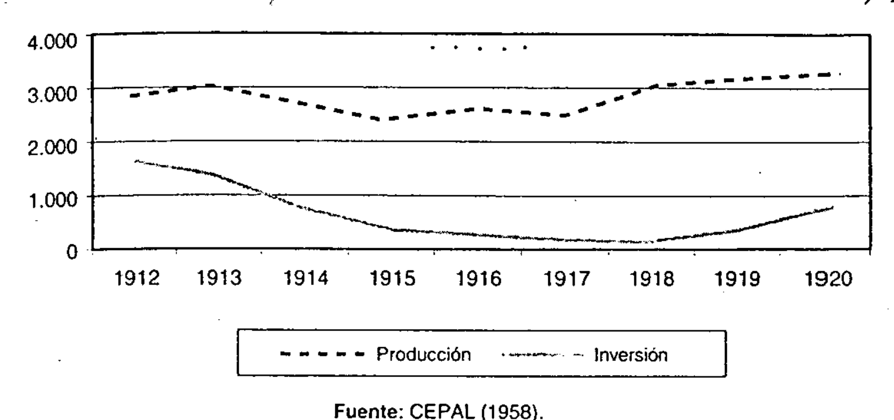


Fuente: BAC, *Relevamiento estadístico de la economía argentina, 1900-1980*, Buenos Aires, 1982.

Gráfico 2,5. Reducción de las importaciones industriales durante la guerra (tasa de variación entre 1913 y 1918).

(107) Dorfman, A. (1970), pág. 285.

Sin embargo, a pesar de las restricciones en el comercio importador, la guerra no generaba una situación propicia para el despegue industrial. De hecho, la producción del sector no sólo no creció, sino que mostró un pequeño descenso durante la conflagración, que solamente pudo revertirse cuando ésta concluyó.



Fuente: CEPAL (1958).

Gráfico 2,6. Producción e inversión industriales (en millones de pesos de 1950).

La evolución general de los índices de producción industrial escondía dos realidades diferentes que se relacionaban con las características estructurales del sector. El descenso en términos absolutos de la producción estaba determinado por la contracción de la demanda europea de manufacturas de origen agropecuario, como la carne enfriada. Otros sectores, en cambio, lograron avanzar un tanto, aunque no lo suficiente como para compensar la disminución de aquéllas. Las razones de este comportamiento respondían a dos factores. El primero era el indudable peso de la transformación industrial de productos agropecuarios destinados a la exportación en la estructura morfológica de la industria argentina y su significativa incidencia en los indicadores cuantitativos. El segundo, en cambio, debe buscarse en las dificultades que la guerra creaba para importar los bienes de capital y las materias primas necesarias para el desarrollo de productos que hasta ese momento se importaban. Como vimos en el gráfico 2,5, uno de los rubros más castigados en lo referente a las importaciones fue precisamente el de maquinarias y equipos industriales. En algunos procesos de producción sencillos, lindantes con lo artesanal, la falta de disponibilidad de bienes de capital no suponía una traba importante y podía suplirse con algo de ingenio; pero una industrialización a gran escala no podía prescindir de ellos. Por eso, a pesar de la falta de competencia de las importaciones, la inversión se contrajo a menos de la quinta parte entre 1913 y 1918.

Por lo tanto, la protección que suponía la guerra para la industria local apenas pudo ser capitalizada. Pero entonces, ¿qué condiciones adicionales hacían falta para la industrialización? ¿O es que tal posibilidad le estaba vedada por naturaleza a la Argentina?

2.11.2. Proteccionismo y librecambio

Una vez finalizada la guerra, se reanudó el comercio con los países europeos sin establecerse ninguna política de protección a las industrias instaladas o en proceso de desarrollo. Las dificultades para ordenar nuevamente las relaciones económicas internacionales y la reconversión de las industrias europeas de cara a un nuevo período de paz, ocasionaron una profunda inestabilidad coyuntural en el mundo. Las críticas condiciones que debió enfrentar la Argentina motivaron una vez más, como en cada coyuntura adversa, una polémica entre proteccionistas y librecambistas, aunque en este caso sin la intensidad de otros momentos. Los sectores tradicionales, en defensa del libre comercio, exponían el argumento del "método indirecto", según el cual la Argentina podía proveerse de mayor cantidad de productos manufacturados y a un menor precio para el consumidor a través de las importaciones, dado que los costos de la producción de las manufacturas eran menores en el exterior que en la Argentina. Esta manera de pensar suponía que las necesidades de consumo de manufacturas importadas podrían cubrirse indefinidamente, pues la producción agropecuaria generaría saldos exportables suficientes para la obtención de las divisas necesarias para esas importaciones, a lo que podía agregarse la entrada de capitales extranjeros. Sostenían también que en caso de establecerse fuertes impuestos aduaneros, se reducirían las importaciones argentinas, con lo cual los países vendedores, en represalia, disminuirían sus compras, situación que perjudicaría las exportaciones agropecuarias.

Los argumentos parecían razonables. Sin embargo, reflejaban una lógica de corto plazo característica de las clases dirigentes de la época, que no consideraba los graves problemas de largo plazo implícitos en su postura. En efecto, se pasaba por alto los análisis de economistas, como ALEJANDRO BUNGE, que señalaban el agotamiento de las principales fuentes del crecimiento de la producción agropecuaria. La ocupación y producción de la Pampa Húmeda habían llegado a un techo, lo que permitía prever su pronto estancamiento. Simultáneamente, la creciente urbanización absorbía una fracción cada vez mayor de la producción, reduciendo los saldos exportables. Dado que la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes industriales superaba a la de los agropecuarios, era de esperar también un crecimiento más rápido de las importaciones de bienes industriales que de las exportaciones de productos agropecuarios, lo que, a la larga, desembocaría en un déficit crónico de la balanza comercial. La guerra había mostrado, además, las dificultades internas que provocaban acontecimientos súbitos e inesperados en el extranjero, hecho que se pondría de manifiesto otra vez con la crisis de 1930 y con el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, los argumentos a favor del librecambio, vistos desde una perspectiva más amplia, eran altamente

cuestionables. Sobre todo, teniendo en cuenta que el sector agropecuario comenzaba a mostrar ya su insuficiencia para sustentar la dinámica económica de un país que había sufrido importantes modificaciones desde 1880.

Por otra parte, el argumento de la ineficiencia del sector industrial también podía ser evaluado de manera diferente de acuerdo con el horizonte temporal que se utilizara. Si en el corto plazo era cierto que algunas importaciones ofrecían una mayor calidad a un precio más bajo, eso no representaba una fatalidad irreversible. Como ningún otro sector, la industria es capaz de superar su desempeño continuamente, creando en forma dinámica ventajas comparativas, a condición de recibir los estímulos adecuados. A esa altura, las discusiones sobre los beneficios de proteger a la industria naciente contaban con los formidables ejemplos de los Estados Unidos y Alemania, que, en medio siglo, se habían transformado de economías de segundo orden a potencias industriales.

Sin embargo, ambos ejemplos también permitían ver que una política aduanera proteccionista era una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo industrial y debía ser complementada con incentivos que estimularan el despliegue integral de las fuerzas productivas, la calificación de la mano de obra, un entorno más receptivo a las transformaciones tecnológicas, la consolidación de un fuerte mercado interno como paso previo a una inserción exportadora y la creación de una infraestructura de transportes y comunicaciones adecuada para movilizar todo el potencial de riquezas que ofrecía el país, potencial que, por otra parte, no había sido explorado aún exhaustivamente. Las posiciones industrialistas de los años '20 rara vez avanzaban sobre estas cuestiones. Algunos autores señalan, incluso, que los industriales carecían de criterios definidos de desarrollo y que sólo se sentían convocados para resistir a los cambios sociales y a las reivindicaciones planteadas por las agrupaciones sindicales, pero no esbozaban ideas claras para sentar las bases de un proyecto de industrialización poderoso (108).

Con todo, el modesto planteo de protección arancelaria también le parecía excesivo a las elites dirigentes y el poder de los industriales era demasiado reducido para forzar un cambio de política. Por lo tanto, en los hechos el debate no condujo a ningún cambio de fondo en materia arancelaria.

2.11.3. La política industrial

A pesar de ello, la década del '20 es un período en el que la producción industrial tuvo un crecimiento relativamente intenso, sustentado en un incremento progresivo de la tasa de inversión.

(108) Cf., por ejemplo, CUNEO, DARDO, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires, 1967, y las manifestaciones de las organizaciones empresariales allí expuestas.

Año	Producción	Inversión
1920	3.286	785
1921	3.439	892
1922	3.820	867
1923	4.467	1.247
1924	4.712	1.369
1925	5.114	1.518
1926	5.018	1.561
1927	5.331	1.596
1928	5.951	2.000
1929	6.244	2.184
Fuente: CEPAL (1958).		

Cuadro 2,18. Evolución de la industria (en millones de pesos de 1950).

El desempeño del sector observó un quiebre con respecto al pasado, que preanunciaba y sentaba las bases de la segunda ruptura acaecida luego de 1933. Dada la apuntada pasividad en materia arancelaria, el desempeño de la industria debe ser explicado por otros factores. En primer lugar, debe señalarse que la competitividad de un producto de origen nacional frente a otro importado, al menos en lo atinente a sus precios, depende *ceteris paribus* de las tasas arancelarias, del precio que se toma como base para aplicarlas y del tipo de cambio. Indicamos ya que en los años '20 no hubo modificaciones arancelarias estructurales. Pero los impuestos aduaneros no se cobraban sobre el precio real de las importaciones, sino sobre una lista de precios fijada por el Estado, que no se actualizaba periódicamente. Por eso, con el tiempo se producían desfases entre los precios reales y esos "aforos" o "avalúos", como se llamaba a los valores fijados para la aplicación de los aranceles. La última lista de aforos databa de 1906 y desde ese momento, los precios habían subido progresivamente de manera que la brecha entre ambos alcanzaba en 1920 al 186,4 %. Por eso, los gravámenes reales sobre las importaciones sujetas a derechos habían caído del 27,6 al 10,1 %, reduciendo la protección industrial.

La situación también perjudicaba al fisco, porque una valuación deficiente de las importaciones disminuía la recaudación tributaria. Por eso, en 1920 aumentaron las tarifas de avalúo en un 20 % y en 1923 se volvieron a incrementar en un 60 %. Además, con la normalización de la economía mundial luego de la guerra, los precios descendieron, contribuyendo a reducir el desfase. Hacia 1923 la protección efectiva se encontraba en un nivel equivalente al de 1906 ([109]).

(109) Jorge, Eduardo, *Industria y concentración económica*, Buenos Aires, 1971, págs. 62-65.

De más está decir que, como venía ocurriendo desde un siglo atrás, las tarifas aduaneras tenían el fin de contribuir a solventar el gasto público, y no el de proteger a la industria. Por eso, la recuperación de los niveles impositivos no significó avanzar en la protección sectorial, ya que las tasas seguían siendo modestas. Simultáneamente, ponían al descubierto una contradicción evidente, que caracterizó gran parte de la historia del país: el Estado intentaba implementar una política librecambista pero basaba su recaudación en la aduana, con lo cual la expansión de los ingresos públicos chocaban contra los objetivos de política económica y viceversa.

La desprotección a la industria se amplificaba, además, por la inconsistencia de la estructura arancelaria. En muchos casos, los aranceles impuestos a las materias primas superaban a los de los productos terminados. Por eso, incluso ante condiciones de producción similares a las del exterior, la industria local se veía perjudicada por esta suerte de "recargo" en el costo de sus insumos. De allí que se ha calificado a esta política como "proteccionismo al revés" ([110]).

El tipo de cambio siguió un derrotero inverso al de los aforos, compensando los problemas y las soluciones dadas a éstos. Hasta 1923, el peso se desvalorizó, permitiendo contrarrestar la brecha entre precios reales y aforos. Desde ese año, en cambio, el peso volvió a revalorizarse, lo cual significaba un abaratamiento de las importaciones frente a la producción local. Si se analiza la evolución de estas variables en su conjunto, puede decirse que las iniciativas del gobierno y la evolución de precios relativos actuaron de manera prácticamente neutral sobre el sector industrial.

Desde el punto de vista sectorial, la evolución de la producción industrial se correspondió con las tendencias apuntadas. Se observó, entonces, la aparición de un conjunto de actividades que hasta ese momento eran inexistentes o poco significativas, como la producción de vehículos, vinculadas especialmente a las nuevas inversiones norteamericanas. Al compás de esta actividad comenzaron a ganar importancia otras industrias colaterales, como la metalurgia, el caucho y los derivados del petróleo. También mostraron cierto impulso algunas ramas transformadoras de recursos naturales que hasta entonces no habían tenido gran desarrollo, como las industrias del vidrio y de la madera, así como las imprentas. Curiosamente, esta última no generó un crecimiento simultáneo de la producción de papel, lo cual nos remite al ya analizado "proteccionismo al revés".

La expansión en estos sectores llevó a la pérdida de peso relativo de otras industrias más tradicionales, que mostraban algunos síntomas de estancamiento o se veían afectadas por la normalización del comercio de importación luego de concluida la guerra, como el sector alimenticio, textiles y confecciones o las curtiembres.

(110) El ingenioso término pertenece a Weil, Felix, *Argentine Riddle*, Nueva York, 1944.

Rama	1918	1930
Alimentos y bebidas	33,6	26,2
Tabaco	9,4	4,5
Textiles	9,5	7,6
Confecciones	10,5	8,7
Madera	6,1	8,6
Imprenta y publicaciones	4,2	9,0
Cueros	7,3	4,6
Papel y cartón	2,5	2,4
Prod. químicos	10,1	8,3
Caucho	—	0,1
Metales	1,8	5,5
Piedras, vidrio y cerámicas	4,5	7,4
Vehículos y maquinarias	0,5	5,1
Aparatos eléctricos	—	0,1
Derivados del petróleo	—	1,9
Fuente: OECEI, *Argentina económica y financiera*, Buenos Aires, 1966.		

Cuadro 2,19. Estructura de la producción industrial (en porcentaje sobre el total).

2,11,4. Las inversiones extranjeras en el sector industrial

Tomando en cuenta el panorama trazado, no resulta sorprendente que la fuente más importante de estímulo para el crecimiento industrial haya provenido del exterior. El período de entreguerras se caracterizó por un cambio de estrategia de los capitales de las principales potencias, entre las que se destacaron los Estados Unidos. Diversas empresas comenzaron a "sustituir exportaciones" por producción en el extranjero para poder combinar los diseños de los procesos de producción más eficientes con reducciones en el costo de transportes, una mejor penetración en los mercados externos, la búsqueda de materias primas más baratas y un fortalecimiento en la competencia frente a otras empresas. En algunos casos, estas condiciones eran complementadas por decisiones del gobierno. Por ejemplo, por medio de una modificación de la estructura arancelaria las autopartes comenzaron a pagar menores aranceles que los automóviles completos, lo que posibilitó un fortalecimiento de la actividad de las dos empresas de armado instaladas en la Argentina (Ford y General Motors), así como una mejor posición frente a firmas importadoras [111].

Cómo ya hemos analizado en este mismo capítulo, durante los años '20 se produjo una irrupción de capitales extranjeros, sobre todo de origen norteamericano, uno de cuyos principales destinos fue precisamente el sector industrial, que implicó una serie de transformaciones para el conjunto de la economía argentina.

(111) SCHVARZER, JORGE, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, 1996.

La más obvia fue la creciente complejidad de la estructura económica emergente a partir de una mayor diversificación de la producción, de la demanda de importación de nuevos productos y de vínculos económicos cada vez más importantes, aunque también más conflictivos, con los EE.UU.

Entre las más importantes empresas de origen norteamericano que llegaron al país desde fines del siglo XIX, pero, en particular, luego de la Primera Guerra Mundial, y cuyo listado completo figura en el cuadro 2,20, se destacaban, por ser líderes en sus respectivos ramos, The Remington Typewriter (1911), National Cash Register (1913), Kodak (1915), Standard Electric (1919), General Electric (1920), Standard Oil Co. (1922), Ford Motors Co. (1922), General Motors (1925), Colgate-Palmolive (1927), Refinerías de Maíz (1928), RCA Victor y Philco (1931). El total de dichos establecimientos, incluyendo entidades comerciales y financieras, en 1931, era cercano a 150, con un capital de más de 400 millones de dólares.

Si bien proporcionalmente la cantidad de estas empresas en algunos rubros no superaba a las británicas o europeas, su capacidad tecnológica y productiva era muy superior al promedio. Además, tenían una gran influencia indirecta en el crecimiento del número de firmas, ya que su actividad permitió el establecimiento de un conjunto de talleres complementarios y empresas subsidiarias, la mayoría de capitales argentinos.

N°	Nombre de la empresa	Fecha de autorización	Tipo de sociedad	Ramo
	PERIODO 1890-1919			
1	United River Plate Telephone Co. (Nueva York) (*)	14/4/1887	S.A. Extranjera	Comunicaciones
2	The Equitable Life Assurance of New York	23/6/1890	S.A. Extranjera	Seguros
3	All American Cables	31/5/1900	S.A. Extranjera	Cables submarinos
4	I. I. Case (Wisconsin)	17/3/1902	S.A. Extranjera	Maquinarias agrícolas
5	Dun & Bradstreet	15/5/1902	S.R.L.	Informac. comerciales
6	USM Argentina	18/3/1905	S.A.	Maquinarias
7	Bco. Argentino de Comercio (Chase Manhattan Bank)	18/3/1905	S.A.	Banco
8	Singer Serving Machine Co. (Nueva York)	14/2/1905	S.A. Extranjera	Maquinaria
9	Vacuum Oil Co. (Nueva York)	24/3/1909	S.A. Nacional	Petróleo
10	La Blanca (*)	12/1/1909	S.A. Nacional	Ind. frigorífica
11	Droguería Americana	15/9/1909	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
12	Swift de La Plata (*)	4/10/1910	S.A. Nacional	Ind. frigorífica
13	The Remington Typewriter (Nueva York)	14/2/1911	S.A. Extranjera	Maquinaria de oficina
14	The Harper Shoe	3/9/1911	S.A. Extranjera	S/datos
15	Frig. Armour de La Plata	14/7/1911	S.A. Nacional	Ind. frigorífica
16	Avary & Sons (Kentucky)	4/9/1911	S.A. Extranjera	S/datos
17	West India Oil (Nueva York)	30/5/1911	S.A. Extranjera	Petróleo
18	Fairbanks, Morse y Co.	20/7/1912	S.A. Extranjera	Maquinaria
19	National Cash Register (Ohio)	28/2/1913	S.A. Extranjera	Maquinaria de oficina
20	Pullman Standard Car Exports Co. (Pittsburgh)	12/4/1913	S.A. Extranjera	Transporte

Cuadro 2,20. Empresas norteamericanas radicadas en la Argentina entre 1890-1931 (listado general por fecha de constitución de las sociedades).

N°	Nombre de la empresa	Fecha de autorización	Tipo de sociedad	Ramo
21	Middletown Car Co. (Pittsburgh)	15/11/1913	S.A. Extranjera	Transporte
22	Frigorífico Wilson	31/12/1913	S.A. Nacional	Ind. frigorífica
23	National Paper and Type Co. (Nueva York)	1/5/1914	S.A. Extranjera	S/datos
24	The National City Bank of New York	10/11/1914	S.A. Extranjera	Banco
25	Kodak Argentina (Nueva York)	18/12/1915	S.A. Extranjera	Prod. fotográficos
26	Tannera Trading Co. (Massachusetts)	26/4/1916	S.A. Extranjera	Cueros
27	Firestone Tire y Rubber Co.	22/7/1916	S.A. Nacional	Neumáticos
28	Cía. Argentina de Cemento Portland	28/7/1916	S.A. Nacional	Cemento
29	United States Rubber Export (Nueva York)	19/12/1916	S.A. Extranjera	Prod. del caucho
30	First National Bank of Boston	20/6/1917	S.A. Extranjera	Banco
31	National Lead	15/12/1917	S.A. Nacional	Metales
32	The Studebaker Co. of America (Indiana)	4/7/1918	S.A. Extranjera	Automóvil
33	Dearborn Chemical	5/7/1918	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
34	Swift Internacional	26/6/1918	S.A. Nacional	Ind. frigorífica
35	The Ault y Widborg Argentina (Ohio)	9/12/1918	S.A. Extranjera	S/datos
36	Kistler Trading Co. (Delaware)	3/5/1919	S.A. Extranjera	S/datos
37	United Shoe Machinery	3/5/1919	S.A. Nacional	Maquinarias
38	Cereal Machine	7/7/1919	S.A. Nacional	Maquinarias agrícolas
39	Standard Electric Argentina	15/9/1919	S.A. Nacional	Maq. y artefactos eléctricos
40	The Home Insurance Co.	15/9/1919	S.A. Extranjera	Seguros
41	H. K. Mulford (Filadelfia) (Merck, Sharp and Dohme)	9/10/1919	S.A. Extranjera	Prod. químicos y farmacéuticos
42	Munson Steamship (Nueva York)	7/12/1919	S.A. Extranjera	Naviera
43	International Water Co. (Delaware)	12/12/1919	S.A. Extranjera	S/datos
	PERIODO 1920- 1923			
44	General Electric	15/3/1920	S.A. Nacional	Maq. y productos eléctricos
45	Mexican Petroleum Co. (Nueva York)	21/6/1920	S.A. Extranjera	Petróleo
46	The American Express (Nueva York)	21/1/1921	S.A. Extranjera	Turismo
47	National Fire Insurance of Hartford	22/3/1921	S.A. Extranjera	Seguros
48	Cía. Westinghouse Electric Internacional (Nueva York)	31/3/1921	S.A. Extranjera	Maq. y productos eléctricos
49	Grundy & Co.	16/7/1921	S.A. Extranjera	S/datos
50	Fidelity Phoenix Fire Insurance	5/8/1921	S.A. Extranjera	Seguros
51	Fox Film	6/10/1921	S.A. Nacional	Distribuidora de filmes
52	TYCSA	1921	S.A. Nacional	Transporte
53	Dearborn (Sudamérica)	22/2/1922	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
54	Ford Motors Co. (Detroit)	30/10/1922	S.A. Extranjera	Automóvil
55	Galena Signal Oil Co.	30/10/1922	S.A. Nacional	Petróleo
56	Will L. Smith (Nueva York)	30/10/1922	S.A. Nacional	Metales
57	Argent Sidney Ross Inc.	2/11/1922	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
58	Standard Oil Co.	6/11/1922	S.A. Nacional	Petróleo
59	Lanman y Kemp Inc.	9/11/1922	S.A. Extranjera	S/datos

Cuadro 2,20. Cont.

N°	Nombre de la empresa	Fecha de autorización	Tipo de sociedad	Ramo
60	Corporación Argentino-Americana de Films	7/8/1923	S.A. Nacional	Distribuidora de filmes
61	New York Film Exchange	8/10/1923	S.A. Nacional	Distribuidora de filmes
62	W. M. Jackson Inc. (Nueva York)	19/10/1923	S.A. Extranjera	Distribuidora de libros
63	The Argentina Hide Co.	9/11/1923	S.A. Nacional	S/datos
64	Tide Water Oil Co.	12/11/1923	S.A. Extranjera	S/datos
65	International Business Machines (IBM) (Delaware)	31/12/1923	S.A. Extranjera	Maquinaria de oficinas
66	National Aniline y Chemical (Nueva York)	9/4/1924	S.A. Extranjera	Prod. químicos
	PERIODO 1924-1927			
67	Los Fabricantes Unidos Inc.	16/6/1924	S.A. Extranjera	S/datos
68	Scott y Browne Inc. of Argentina (Delaware)	1/9/1924	S.A. Extranjera	Equipos y artefactos eléctricos
69	Victor Talking Machine (Nueva York)	24/9/1924	S.A. Extranjera	Máquinas de oficina
70	Cía. Burroughs de Máquinas Ltda. (Detroit)	10/10/1924	S.A. Extranjera	Equipos y artefactos eléctricos
71	William E. Peck	15/10/1924	S.A. Extranjera	S/datos
72	First International Corp.	10/12/1924	S.A. Nacional	Comisiones, mandatos y represent.
73	Boston Cía. Argentina de Bienes Raíces	19/12/1924	S.A. Nacional	Inmobiliaria
74	Boston Cía. de Seguros	14/1/1925	S.A. Nacional	Seguros
75	General Motors	9/9/1925	S.A. Nacional	Automóvil
76	International Harvester (Delaware)	12/6/1925	S.A. Extranjera	Maquinaria agrícola
77	International Aceptance of South America (Nueva York)	16/7/1925	S.A. Extranjera	Títulos, acciones y valores
78	William Chemical	24/8/1925	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
79	American Optical (Massachusetts)	9/10/1925	S.A. Extranjera	Productos ópticos
80	Warren Brothers Co. (Delaware)	19/12/1925	S.A. Extranjera	S/datos
81	The Armco International Co. (Ohio)	18/6/1926	S.A. Extranjera	Metales
82	Moore & McCormack	7/7/1926	S.A. Nacional	Naviera
83	Markt y Co. (Nueva York)	22/7/1926	S.A. Extranjera	S/datos
84	General Electric X Ray Co. (Nueva York)	24/8/1926	S.A. Extranjera	Máquinas y productos eléctricos
85	Productos Royal	6/9/1926	S.A. Nacional	Alimentación
86	Universal Pictures (Delaware)	1/10/1926	S.A. Extranjera	Distribuidora de filmes
87	Parke Davis Co. (Delaware)	16/12/1926	S.A. Extranjera	Prod. químicos y farmacéuticos
88	Crush	1926	S.A. Nacional	Bebidas
89	National Carbon (Nueva York)	25/2/1927	S.A. Extranjera	S/datos
90	Colgate-Palmolive	28/3/1927	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
91	Coca-Cola	27/4/1927	S.A. Nacional	Bebidas
92	Atkinson Ltda.	18/5/1927	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
93	Metro Goldwin Mayer (Nueva Jersey)	3/6/1927	S.A. Extranjera	Distribuidora de filmes
94	Kee Lox Sales Co. (Rochester)	7/6/1927	S.A. Extranjera	S/datos
95	Cía. Scholl	20/6/1927	S.A. Nacional	Productos farmacéuticos
96	Radio Argentina (*)	11/8/1927	S.A. Nacional	S/datos

Cuadro 2,20. Cont.

N°	Nombre de la empresa	Fecha de autorización	Tipo de sociedad	Ramo
97	Otis Elevator (Maine)	22/9/1927	S.A. Extranjera	Máq. y equipos para
	PERIODO 1928-1931			
98	The Brecht Co.	14/3/1928	S.A. Extranjera	Alimentación
99	Cía. Internacional de Radio (ITT)	21/3/1928	S.A. Nacional	Comunicación
100	International Products (Nueva York)	26/3/1928	S.A. Extranjera	Madera
101	Dwigth P. Robinson & Co. (Delaware)	13/4/1928	S.A. Extranjera	Ingeniería y construcción
102	Refinerías de Maiz	25/4/1928	S.A. Nacional	Alimentación
103	Kernaley Milborn Acceptance (Nueva York)	26/4/1928	S.A. Extranjera	Títulos, acciones y valores
104	Motor Dealers Credit Co.	2/5/1928	S.A. Extranjera	Financiera
105	La Química Industrial de la Argentina	22/6/1928	S.A. Nacional	Prod. químicos y farmacéuticos
106	Cía. Sudamericana de Servicios Públicos	25/6/1928	S.A. Nacional	Electricidad
107	Lederle Sales Co. (Delaware)	30/6/1928	S.A. Extranjera	Prod. químicos y farmacéuticos
108	Bates Valve Reg. (Delaware)	5/7/1928	S.A. Extranjera	Papel y lona
109	Railways Equipment	24/7/1928	S.A. Nacional	Equipos ferroviarios
110	Warner y Cía.	12/9/1928	S.A. Nacional	Productos químicos
111	Commercial Investment Trust Co. (Delaware)	23/3/1928	S.A. Extranjera	S/datos
112	Stauffer Rousselot Argentina	1928	S.A. Extranjera	Productos químicos
113	General Type y Rubber (Delaware)	23/3/1929	S.A. Extranjera	S/datos
114	Cía. Brunswick Sudamericana (Maine)	28/3/1929	S.A. Extranjera	Equipos y artefactos eléctricos
115	General Motors Acceptance	4/5/1929	S.A. Extranjera	S/datos
116	United Press Association (Nueva York)	19/5/1929	S.A. Extranjera	Agencia de noticias
117	Cía. Argentina Carter de Ropa Interior (Massachusetts)	29/5/1929	S.A. Extranjera	Productos textiles
118	Pan American Transportation (Delaware)	12/6/1929	S.A. Extranjera	Transporte
119	Western Electric Co. (Nueva Jersey)	6/12/1929	S.A. Extranjera	S/datos
120	Overseas Motor Service (Nueva York)	28/7/1929	S.A. Extranjera	S/datos
121	Hanovia Cía. Internacional de Lámparas de Cuarzo	19/8/1929	S.A. Extranjera	Prod. eléctricos
122	The Foundation Co. (Nueva York)	28/10/1929	S.A. Extranjera	S/datos
123	Aviación Panamericana Argentina	29/10/1929	S.A. Nacional	Transporte aéreo
124	Central de Electricidad (*)	6/11/1929	S.A. Nacional	Electricidad
125	Electricidad del Este Argentino (*)	6/11/1929	S.A. Nacional	Electricidad
126	Electricidad del Norte Argentino (*)	6/11/1929	S.A. Nacional	Electricidad
127	Electricidad de los Andes (*)	6/11/1929	S.A. Nacional	Electricidad
128	Electricidad del Sud Argentino (*)	6/11/1929	S.A. Nacional	Electricidad
129	Cía. Minera Aguilar	25/11/1929	S.A. Nacional	Minería
130	T. J. Walter Thompson Argentina	1929	S.R.L.	Publicidad
131	The Universal Patent Seaffolding	23/4/1930	S.A. Extranjera	S/datos
132	Dorothy Gray y Co. (Delaware)	25/6/1930	S.A. Extranjera	Prod. químicos y farmacéuticos
133	Paramount Pictures	8/7/1930	S.A. Nacional	Distribuidora de filmes
134	The Texas Co. Petrolera Argentina	8/7/1930	S.A. Nacional	Petróleo
135	Hero Company	18/9/1930	S.A. Nacional	Maquinarias

Cuadro 2,20. Cont.

N°	Nombre de la empresa	Fecha de autorización	Tipo de sociedad	Ramo
136	Turkish Tobacco	18/9/1930	S.A. Nacional	Tabaco
137	Brunswick Radio (Nueva York)	19/10/1930	S.A. Extranjera	Equipos y artículos eléctricos
138	Hagget y Ramsdel (Nueva York)	19/12/1930	S.A. Extranjera	S/datos
139	Richardson, Menell International Inc.	1930	S.A. Nacional	Prod. farmacéuticos y alimenticios
140	Tintorerías Sandoz (Delaware)	12/1/1931	S.A. Extranjera	Prod. químicos y farmacéuticos
141	International Freighting Co.	16/1/1931	S.A. Extranjera	S/datos
142	Cities Service Oil Co. of Argentina	7/2/1931	S.A. Nacional	Petróleo
143	RCA Victor (Nueva Jersey)	8/5/1931	S.A. Extranjera	Equipos y artefactos electrónicos
144	Warner Bros. Pictures (Delaware)	8/5/1931	S.A. Extranjera	Distribuidora de filmes
145	Johnson & Johnson (Nueva Jersey)	5/6/1931	S.A. Extranjera	Prod. químicos y farmacéuticos
146	Allis-Chalmers Manufacturing Co.	1931	S.A.	Maquinarias
147	Philco Argentina	1931	S.A.	Equipos y artefactos eléctricos

(*) Empresas adquiridas por capital norteamericano en fechas posteriores a las de su establecimiento:

La Blanca fue adquirido en 1909 por la National Packing & Co., luego quedó en manos del grupo Armour-Morris.

Swift de La Plata se creó en 1908 con la compra del frigorífico La Plata Cold Storage por parte de Swift.

United River Plate Telephone, de origen inglés, fue adquirida en 1929.

Radio Argentina fue adquirida en 1928.

Las compañías Central de Electricidad, Electricidad del Este, Electricidad del Norte, Electricidad de los Andes y Electricidad del Sud se constituyeron sobre la base de la compra de sociedades ya existentes.

Fuente: RAPOPORT, MARIO, "El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943", en RAPOPORT, MARIO (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Buenos Aires, 1988, págs. 270-276.

Cuadro 2,20. Empresas norteamericanas radicadas en la Argentina entre 1890-1931 (listado general por fecha de constitución de las sociedades).

La transformación de las estructuras productivas, como consecuencia de este proceso, alteraba el equilibrio del modelo agroexportador y confluía con los primeros síntomas de su agotamiento para preanunciar un nuevo perfil interno y una nueva forma de inserción internacional que escapaba lentamente de los lineamientos de la división internacional del trabajo clásica. Cabe destacar que las nuevas firmas apuntaban generalmente a la satisfacción directa de las necesidades internas, disolviendo paulatinamente el "método indirecto". Hasta ese momento la industria se había orientado hacia una producción complementaria de las actividades agropecuarias, siendo la excepción algunos emprendimientos cuasiartesanales y de poco peso en la estructura económica. El crecimiento

industrial en estos años se aparta de esa dinámica, de modo que el sector comienza a abandonar progresivamente su estricta complementariedad con las actividades agropecuarias. Por otra parte, el crecimiento del empleo industrial implicaba un avance en el proceso de urbanización y contribuía a disminuir el peso relativo del sector agropecuario. Dado que la población urbana crecía a una tasa mayor que la producción agropecuaria, se incrementaba el número de consumidores de productos alimenticios que, a largo plazo, llegaría a incidir en la reducción de los saldos exportables de dichos bienes.

Desde el punto de vista microeconómico, se observó en esta época una transformación importante de los métodos de producción, con una profunda revolución técnica y organizativa que modificó las costumbres, reformó conceptos y separó a los diversos factores de producción, permitiendo el paso de la manufactura a la fábrica ([112]).

2.12. COMERCIO Y CAPITALES EXTERNOS EN LA ARGENTINA Y CANADA: UN ANALISIS COMPARADO

Suele señalarse que la Argentina se equiparaba en la primera mitad del siglo XX a países como Canadá, cuya evolución económica y social posterior fue mucho más exitosa. El análisis comparado de la inserción económica internacional de esos países en los años '20 y '30 puede ayudar a comprender, como veremos, lo que aconteció más tarde.

Los paralelismos entre las historias económicas argentina y canadiense desde las últimas décadas del siglo XIX son varios: la puesta en producción de extensas estepas herbáceas de baja densidad poblacional posibilitó, a través de la incorporación de capitales y mano de obra europeos y la modernización de los aparatos productivos, un rápido crecimiento de ambas economías, favoreciendo su vinculación, a través del comercio exterior, a los mercados internacionales. En efecto, hacia 1914, la Argentina y Canadá figuraban entre los principales exportadores mundiales de productos agrícolas y ganaderos, manteniendo su supremacía en todo el transcurso de la década de 1920. El análisis de la posición internacional de ambos países desde fines del siglo XIX y su evolución en las primeras décadas del siglo XX cobra, en consecuencia, singular relevancia. Sobre todo teniendo en cuenta que las relaciones externas argentinas y canadienses tuvieron dos referentes principales y comunes, y una problemática similar en parte de su historia. Nos referimos a la importancia que para las dos naciones llegaron a poseer los vínculos económicos y políticos con Gran Bretaña y los Estados Unidos y al carácter triangular que los mismos adquirieron en diversas etapas del desarrollo económico de argentinos y canadienses.

Como vimos, hacia 1870 la hegemonía económica y financiera del Reino Unido a nivel mundial comenzó a ser cuestionada como consecuencia de la falta

(112) Cf. Ortiz, R. M. (1964).

de competitividad de su sector industrial y la pérdida de mercados y fuentes de abastecimiento ante la irrupción de países competidores. Esto obligó a Gran Bretaña a incrementar los vínculos con su propio mundo colonial y con otros países periféricos. En ese sentido, la Argentina y Canadá pasaron a jugar un papel decisivo en el mantenimiento del poder económico británico, más allá de lo que sus propias limitaciones productivas lo hacían suponer.

El caso canadiense se destaca porque la importancia que adquiere para Londres hacia fines del siglo XIX, coincide con un debilitamiento de los lazos coloniales y políticos. En efecto, en 1867 se sancionó el Acta de la América del Norte británica que le otorgaba a los territorios que conformaban el nuevo país mayores márgenes de autonomía, a través de la instauración de un sistema confederado. Como señala un autor, ya en ese entonces la presencia inquietante de los EE.UU. fue crucial en esta decisión: "Estados Unidos surgió de la guerra civil poderoso, truculento y expansionista" y por una ironía natural "el expansivo nacionalismo estadounidense" llevó a las discordantes provincias británicas de América del Norte hacia su federación y la creación del Dominio de Canadá ([113]).

Este cambio político fue acompañado por parte del gobierno canadiense por la implementación de medidas que contribuyeron a estimular el crecimiento económico. La Homestead Act de 1872, por ejemplo, mediante la cual se otorgaron tierras gratuitas a los inmigrantes, fue un punto de partida para la notable expansión productiva de las praderas. También contribuyó a ello la política económica del primer ministro John MacDonald en la década de 1880, en el marco de la llamada "Política Nacional", que se apartó de los principios del librecambio estableciendo tarifas proteccionistas para las nacientes industrias canadienses; favoreció la construcción de un ferrocarril entre el Atlántico y el Pacífico (el Canadian Pacific Railway) que sirvió para afirmar la identidad del país respecto de su vecino del Sur; fomentó el incremento de la población; y procuró ampliar las actividades productivas en las regiones del Centro y del Oeste, transformándolas así en centros exportadores y en mercados para los productos industriales del Este ([114]).

El proceso de modernización de la Argentina, como tuvimos ocasión de analizar, se produjo igualmente en esos años, aunque se observan, sin embargo, dos grandes diferencias respecto de la política que impulsaron los gobiernos canadienses de la época. Por un lado, en la Argentina la mayor parte de la tierra apta para la agricultura o la ganadería ya era propiedad de un grupo de grandes estancieros, los cuales tenían un peso decisivo en las esferas de poder y, por otro, la política económica externa del país adhería con firmeza a los principios del librecambio. En consecuencia, los inmigrantes debieron conformarse con un acceso restringido a la tierra, como simples arrendatarios (o debieron radicarse en las ciudades) al mismo tiempo que se sacrificó la posibilidad de un desarrollo industrial frente a la importación de productos extranjeros. No obstante estas

(113) Brebner John B., *North Atlantic Triangle. The Interplay of Canada, the United States and Great Britain*, Toronto, 1966, págs. 169 y 187.

(114) Cf. Solberg, Carl, *The Prairies and the Pampas. Agrarian Policy in Canada and Argentina, 1880-1930*, California, 1987.

diferencias, la Argentina y Canadá parecían haber logrado a principios del siglo XX un lugar destacado en la economía mundial, teniendo en común su vinculación al Imperio Británico. Ambas naciones eran productoras de materias primas y alimentos requeridos por el centro imperial y, a la vez, constituían atractivos mercados para los productos británicos y de otros países europeos.

Pero la creciente y decisiva presencia de los Estados Unidos en las economías argentina y canadiense, comenzaría a pesar también en las políticas internas e internacionales de ambos países. Así como existió una relación triangular entre el Reino Unido, la Argentina y los Estados Unidos, que podemos denominar "triángulo del Atlántico Sur", también se puede hablar de un "triángulo del Atlántico Norte" y, si bien este último existía ya en la etapa colonial de Canadá, cuando el sistema lacustre norteamericano permitía la entrada de productos estadounidenses en los territorios británicos, adquirió fuerza y dimensión desde mediados del siglo XIX (115).

En la conformación de estas peculiares relaciones triangulares un aspecto importante fueron las inversiones británicas. Tanto en Canadá como en la Argentina, estos capitales apuntaron no sólo a poner en producción las enormes riquezas potenciales de las praderas y las pampas, sino también, como en el caso canadiense, a explotar los recursos forestales y mineros existentes. Junto a esto era necesario establecer un sistema de transporte y distribución para los mercados locales y del exterior de estos productos, además de crear la infraestructura y las industrias necesarias y facilitar el financiamiento de las distintas actividades. Sin embargo, la naturaleza de las inversiones británicas fue diferente en ambos países. En Canadá, la mayor parte de ellas fueron indirectas, mediante la colocación de títulos o acciones de empresas públicas o privadas canadienses en el mercado de Londres. Teniendo en cuenta que el 85 % de todas las inversiones de este tipo existentes en aquel país antes de 1914 eran británicas, puede deducirse la importancia que esa modalidad tuvo en la relación entre el Reino Unido y su Dominio. En la Argentina, por el contrario, a partir de 1890 las inversiones directas pasaron a superar ampliamente a las de portafolio.

La composición de esas inversiones también se diferenciaba. Mientras en la Argentina los ferrocarriles constituían el mayor porcentaje de las mismas, llegando en 1913 al 33 %, en Canadá, en cambio, el sector minero representaba, hacia 1910, más del 30 %. La vinculación política directa de Canadá como un dominio británico y las raíces culturales e incluso familiares comunes, elementos que no jugaban en el caso argentino, constituyen otra razón que explica las diferentes modalidades de inversión en uno y otro país (116).

Por otra parte, en tanto Canadá se dedicó fundamentalmente a producir cereales, la Argentina se diversificó entre la ganadería y la agricultura, lo cual habría de producir efectos perdurables en la conexión con Gran Bretaña. En el país del Plata la ganadería era la actividad esencial del grupo económico y político más

(115) Cf. Brebner, J. (1966).

(116) Cf. Paterson, Donald, G., *British Direct Investment in Canada, 1890-1914*, Toronto, 1980; Gravil, R. (1985).

poderoso: los grandes terratenientes de la región pampeana. Y aunque en la suma total de las exportaciones, las carnes fueron superadas por los cereales, el principal vínculo angloargentino se dio en torno a los frigoríficos y a las ventas externas de carnes enfriadas. Esto explica el predominio del trigo canadiense sobre los granos argentinos en el mercado británico y la mayor importancia que adquirieron los cereales para Canadá en su relación con la metrópoli.

Con respecto al destino de las exportaciones, es necesario señalar un factor que luego, avanzado el siglo XX, sería de trascendencia: la importancia del mercado estadounidense, cuya significación resultaba ya evidente para Canadá desde fines del siglo XIX. En 1870 implicaba el 50 % de las ventas externas; en 1880, el 40,5 %, y en 1891, el 42,6 %, una participación no muy alejada de la que representaba al mercado británico en ese período. En el caso argentino el comercio de exportación hacia el Reino Unido tuvo en las últimas décadas del siglo XIX menor incidencia que en Canadá, dado que tenían más relevancia las ventas a otros países europeos, mientras que el intercambio con los Estados Unidos era poco significativo. Pero hacia la primera década del nuevo siglo Gran Bretaña constituía ya el principal cliente de la Argentina, con casi un 30 % de las exportaciones.

El comercio de importación por país reflejaba, en cambio, en ambos casos, una destacada presencia británica, pero pronto, hacia 1890, comenzó a decrecer en Canadá, cayendo del 47,8 % en 1880 al 24,3 % en 1911, al tiempo que aumentaba de manera notoria la presencia norteamericana: del 40,0 al 60,8 % en el mismo período. Por su parte, hacia principios del siglo XX, la participación de los productos ingleses predominaba claramente en las importaciones argentinas, representando más de un 30 % de las mismas, situación que habría de cambiar, como vimos, durante el desarrollo de la Primera Guerra Mundial al incrementarse el vínculo con el mercado norteamericano. La participación de los Estados Unidos en el comercio argentino adquiriría así un peso mayor, conformándose, luego de finalizado el conflicto bélico, el denominado triángulo comercial y financiero anglo-argentino-norteamericano.

Hacia la década de 1920 el caso canadiense va a asemejarse en varios aspectos al argentino, dado que los dos países concentraban sus exportaciones en bienes primarios y contaban con economías abiertas en las cuales el comercio exterior jugaba un papel esencial en el PBI. Al mismo tiempo, ambos tenían como socios comerciales principales, aunque en distintas proporciones, a los Estados Unidos y al Reino Unido.

Sin embargo, tanto en la Argentina como en Canadá esas relaciones triangulares se fueron modificando a lo largo del período de entreguerras de manera diferente. Ya hacia esa época los Estados Unidos se habían convertido, favorecidos por la coyuntura, en un socio privilegiado de ambos mercados. Pero el comportamiento de las exportaciones canadienses fue distinto del de las argentinas, puesto que el comercio con los Estados Unidos, que ya representaba desde fines del siglo XIX un alto porcentaje del total de productos exportados, transformó a ese país, después de la Primera Guerra Mundial, en el principal cliente desplazando al Reino Unido. Como vemos en el cuadro 2.21, mientras que las exportaciones argentinas a los EE.UU. entre 1921 y 1929 oscilan entre un 9 y un 12 % de su comercio

exterior; en esos años la proporción de las exportaciones canadienses con el mismo destino varía entre un 30 y un 45 %. Los Estados Unidos eran, por otra parte, en esa década del '20, el principal proveedor de ambos países, pero su peso en el comercio de importación canadiense más que duplicaba su participación con respecto al comercio con la Argentina ([117]).

Año	Argentina				Canadá			
	Reino Unido		Estados Unidos		Reino Unido		Estados Unidos	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
1880	28,0	6,9	7,2	6,9	47,8	51,2	40,0	40,5
1891	41,8	16,0	4,4	3,9	37,7	48,8	46,7	42,6
1901	31,6	17,9	13,1	5,4	24,1	52,3	60,3	38,3
1911	29,4	28,2	14,2	7,6	24,3	48,2	60,8	38,0
1921	23,1	30,6	26,8	8,9	17,3	26,3	69,0	45,6
1933	23,4	36,7	11,9	12,8	24,0	39,0	54,0	32,0
1939	22,2	35,9	16,4	12,0	15,2	35,5	66,1	41,1

Fuente: RAPOPORT, MARIO, "La inserción internacional de Argentina y Canadá. Un análisis histórico comparado", en RAPOPORT MARIO, *Globalización, integración e identidad nacional, análisis comparado Argentina y Canadá*, 1994.

Cuadro 2,21. Comercio triangular en la Argentina y Canadá. Proporción del comercio exterior total (1880-1939) (en porcentaje).

Las razones de esto, que explican en gran parte la diferente evolución de los dos triángulos, tienen que ver con el tipo de exportaciones canadienses, el peso de las inversiones directas estadounidenses y la vecindad geográfica que, entre otras cosas, reducía los costos de transporte.

Las exportaciones canadienses, concentradas en los cereales, tenían otros componentes como los relacionados con la industria maderera y papelera, minerales no ferrosos, hierro, cobre, níquel y oro, estos últimos destinados, sobre todo, al mercado estadounidense. La radicación de empresas del país vecino activaba el intercambio en ambos sentidos, en especial las importaciones de bienes de capital, al mismo tiempo que los canales de comunicación directa, como los Grandes Lagos, el ferrocarril y los automotores obraban poderosamente a favor de esta interconexión ([118]).

(117) Debemos tener en cuenta que a partir de 1933, como consecuencia del Pacto Roca-Runciman, las importaciones del país del Norte se redujeron notoriamente, lo que no ocurrió en Canadá a pesar de su incorporación al sistema de preferencias imperiales establecido por el Commonwealth (comunidad británica de naciones vinculadas al Reino Unido).

(118) Cf. MARR, W. M. y PATERSON, D., *Canada: an Economic History*, Toronto, 1980.

Por otra parte, los grupos de poder económico canadienses eran más diversificados que en la Argentina, dado que el desarrollo industrial de Canadá lo hizo menos dependiente de sus productos agropecuarios, permitiendo una vinculación más madura con los Estados Unidos. Por eso, si bien Canadá sufrió las consecuencias de las tarifas proteccionistas impuestas por los Estados Unidos en las décadas de 1920 y 1930, que le hicieron contraer, al igual que lo que ocurrió con la Argentina, amplios déficit comerciales con su vecino del Sur, sus exportaciones hacia el mercado estadounidense se mantuvieron constantes. En cambio, la reducción de las ventas al Reino Unido se compensó, primero, con un incremento del intercambio con otras regiones europeas y, luego, con el retorno del sistema de preferencias imperiales, debido al Tratado de Ottawa de 1932, que les otorgó ventajas en los mercados del Commonwealth.

En el caso argentino, por el contrario, las restricciones del mercado norteamericano para sus productos impidieron que éste cobrara mayor importancia, mientras que las exportaciones hacia Gran Bretaña, especialmente las ganaderas, continuaron determinando su política comercial hasta la década de 1950.

Años	Estados Unidos			Gran Bretaña		
	Export.	Import.	Saldo	Export	Import.	Saldo
Argentina, 1920	350	705	-355	636	497	+139
Canadá, 1920	464	801	-337	489	126	+363
Argentina 1925	163	469	-306	472	435	+37
Canadá, 1925	417	510	-93	396	151	+245
Argentina 1929	212	516	-304	697	345	+352
Canadá, 1929	504	868	-364	429	194	+235
Argentina 1932	44	113	-69	465	180	+285
Canadá, 1932	258	352	-94	174	106	+68
Argentina 1937	295	250	+45	672	323	+349
Canadá, 1937	453	393	+42	408	129	+279
Argentina 1920-1937	3.079	6.231	-3.152	9.659	6.138	+3.521
Canadá, 1920-1937	7.083	9.978	-2.895	6.197	2.603	+3.594

Elaboración propia.

Fuentes: Anuarios de Comercio Exterior Argentino. *The Canada Year Book, Statistics*, Ministery of Industry, 1928-1938.

Cuadro 2,22. Los triángulos del Atlántico Sur y del Atlántico Norte. Balanza comercial con los EE.UU. y Gran Bretaña (en millones de pesos moneda nacional para la Argentina y en millones de dólares para Canadá).

La similitud en la triangulación comercial se subraya con las cifras que se obtienen de sumar, como en el cuadro anterior, los déficit comerciales con los Estados Unidos y los superávit comerciales con Gran Bretaña en el período 1920-1937 (sin contemplar los movimientos compensatorios de capital), resultando un total de 3.152 y 3.521 millones de pesos moneda nacional para la Argentina, mientras que en el caso de Canadá, 2.895 y 3.594 millones de dólares, respectivamente. Aunque los signos monetarios sean diferentes, es sorprendente la similitud de las situaciones en ambos países.

La posición de conjunto de la balanza de pagos canadiense fue, sin embargo, más favorable. Ello se debió a la dinámica y cuantía del comercio con los Estados Unidos y al hecho de que la mayoría de las inversiones vinieran del país vecino, lo que facilitó los mecanismos de compensación entre las tres naciones del Atlántico Norte. El flujo comercial norteamericano-canadiense fue así un poco más equilibrado y llegó a duplicar el volumen del comercio argentino-estadounidense.

La situación en el intercambio con Inglaterra para los dos países, Argentina y Canadá, era, por el contrario, muy diferente. Esto se debía a que el comercio de importación canadiense desde las islas británicas tenía mucho menor peso que el argentino. Es decir, que nuestro país dependía en mayor grado del mercado británico, mientras que Canadá tenía lazos más estrechos con su vecino del Sur, hecho que resultó determinante en la evolución de ambos triángulos.

La economía canadiense estaba basada en un desequilibrio bilateral dentro de un balanceado triángulo del Atlántico Norte. Canadá nunca llegó a tener las dificultades de la Argentina en su sector externo, porque el déficit comercial con los Estados Unidos tenía características distintas: la mayor parte de las exportaciones canadienses iba al país vecino y el flujo de inversiones estadounidenses fue cuantitativamente más importante que para la Argentina.

El cuadro siguiente ilustra en forma comparativa el triángulo de los movimientos de capital en el norte y el sur del continente americano.

Año	Argentina				Canadá			
	G. B. (U$S)	G. B. (%)	EE.UU. (U$S)	EE.UU. (%)	G. B. (U$S)	G. B. (%)	EE.UU. (U$S)	EE.UU. (%)
1900	912	81	—	—	1.050	85	168	14
1913	1.860	59	39	1	2.778	72	881	23
1920	1.761	58	72	2	2.729	60	1.630	36
1927	2.002	58	487	14	2.637	44	3.196	53
1931	2.026	55	654	18	2.766	36	4.660	61
1940	1.679	53	629	20	2.476	36	4.151	60
1945	1.414	53	565	21	1.750	25	4.990	70
1955	324	21	466	30	2.143	17	9.622	77

Fuente: RAPOPORT, MARIO, "La inserción internacional de Argentina y Canadá. Un análisis histórico comparado", en RAPOPORT, MARIO, Globalización, *integración e identidad nacional, análisis comparado Argentina y Canadá, 1994.*

Cuadro 2,23. Inversiones británicas y estadounidenses en la Argentina y Canadá (1900-1955) (en millones de dólares y en porcentaje sobre total inversiones extranjeras).

Este cuadro revela que el peso de los capitales británicos fue muy importante en los dos países a comienzos del siglo y se mantuvo casi constante hasta 1940. Sin embargo, luego de la Primera Guerra Mundial los intereses británicos dejaron de crecer por la falta de renovación de los equipos y bienes de capital, lo que en el caso argentino afectó especialmente a los ferrocarriles. Otro factor a señalar es la gran diferencia en el valor de las inversiones estadounidenses en ambas naciones desde fines del siglo pasado, mucho más relevante en Canadá que en la

Argentina, y el hecho de que hacia 1925 esas inversiones ya superaban en Canadá a las británicas como producto del acelerado crecimiento de la economía de los Estados Unidos y del dinamismo de la propia economía canadiense. La preeminencia de los capitales estadounidenses en el país del Plata se debió, en cambio, a un hecho político: el proceso de nacionalizaciones de empresas de servicios públicos británicas y europeas emprendido por el gobierno del Gral. PERON en la segunda mitad de los años '40 [119].

La diferencia entre el desarrollo de los triángulos del Atlántico Sur y del Atlántico Norte en la primera mitad del siglo XX sirve, entonces, para explicar, entre otras cosas, cómo sucedió que dos países, que parecían tener condiciones de crecimiento potencialmente similares a partir de una posición internacional también similar, fueron, luego, divergiendo en sus trayectorias. Razones estructurales, institucionales y vinculadas a los cambios en la coyuntura internacional y en la evolución de los principales socios económicos arrojan luz sobre el sentido de esa divergencia.

(119) Cf. DORAN, CHARLES F., *Forgotten Partnerships US-Canada Relations Today,* Baltimore, 1984.

Capítulo 3

La crisis mundial, la industrialización y la intervención del Estado (1930-1945)

Los conservadores manejaron muchos años el país como cosa propia... Cicatearon la opinión del pueblo, trampearon votaciones, sin que el pueblo contuviera su voracidad y su fullería. Se enriquecieron y se entremezclaron con los terratenientes antiguos y respetados... Más, luego, los conservadores ensoberbecidos, supusieron que el país les pertenecía y entraron en confabulaciones con los capitales extranjeros. Se hicieron abogados de empresas, directores de ferrocarriles, accionistas de capital inconfesable... Y caducaron, lamentablemente.

Raul Scalabrini Ortiz, 1931

La misión Roca respondió a una idea de carácter general, fundamental, de la que ella era el paso inicial y el más importante. La nueva orientación política comercial internacional debía comenzar precisamente por buscar un entendimiento con la Gran Bretaña, en primer lugar, por ser ella la secular e invariable amiga de nuestro país, a cuyo progreso ha contribuido con capitales considerables aun en horas de gran incertidumbre.

Agustin P. Justo, 1933

No le bastó a la Argentina la primera conmoción mundial; no creyó en las consecuencias económicas de esa guerra; no advirtió el supernacionalismo de las grandes potencias ni su hija la valla aduanera; volvió confiada a su política pastoril y del comercio exterior. Pero la segunda, la de 1930, ha resultado una lección más convincente cuando menos para los hombres de acción. Los que de 1918 a 1930 hablábamos en el desierto tenemos hoy resonadores y altoparlantes.

Alejandro Bunge, 1937

3.1. DE LA CRISIS MUNDIAL A LA SEGUNDA GUERRA: LA COYUNTURA INTERNACIONAL

La crisis mundial que se inicia en 1929 constituye el comienzo de un período denominado "la Gran Depresión", que va a durar, al menos, hasta la década de 1940. Fue la crisis más profunda que padeció el capitalismo en su historia.

Este proceso recesivo se caracterizó por una severa deflación en un sentido amplio, dado que generó restricciones monetarias y financieras, bajas de precios y salarios, y retroceso de las actividades económicas. Fenómenos que se manifestaron a través de reacciones en cadena, puesto que la caída de la producción industrial indujo a una contracción de los mercados internacionales y a una disminución de la demanda de materias primas, cuyos precios bajaron acentuadamente. Los países productores de bienes primarios redujeron las compras de maquinarias y manufacturas, al tiempo que entraron en bancarrota o devaluaron sus monedas, ya que las deudas asumidas con anterioridad no podían ser canceladas. Del mismo modo, los países industriales debieron soportar la caída de los precios de sus productos, aunque protegieron sus mercados con barreras arancelarias o de otro tipo.

Todo ello llevó a la quiebra del sistema multilateral de comercio y pagos, incluyendo el patrón cambio oro, y dio lugar a un retorno a los sistemas de preferencia imperial y a los convenios bilaterales. Esos convenios buscaban lograr un equilibrio entre países que querían mantener su intercambio superando las dificultades del comercio mundial, a lo que se agregaron también acuerdos de compensación, que tenían la particularidad de aceptar el tradicional principio del trueque para evitar el uso de oro o divisas, y la modalidad del *clearing*, que consistía en la apertura de cuentas en cada país, mediante las cuales se realizaban todos los pagos del intercambio comercial. En muchos casos los acuerdos se establecieron entre países con controles de cambio, apuntando a resolver los problemas de las deudas congeladas y de los intereses impagos. La Argentina recurrió a estos convenios y acuerdos de pagos para enfrentar la crisis externa en los años '30.

Las características más generales de la Gran Depresión fueron: su carácter mundial; su larga duración; su intensidad, es decir, la amplitud del retroceso de la producción industrial o del PBI, sin equivalente en otras crisis del sistema; la enorme contracción del comercio mundial; la espiral deflacionista; y la caída radical del empleo, que afectó, en mayor o menor medida, a todos los países.

Países	1870-1913	1929-1938	1973-1978
Estados Unidos	-16,7	-44,7	-9,3
Alemania	-5,7	-40,8	-8,3
Francia	-10,6	-25,6	-6,5
Gran Bretaña	-9,7	-11,0	-8,7
Fuente: ASSELAIN, JEAN CHARLES, *Histoire économique du XXᵉ siècle, La montée de l'Etat (1914-1939)*, París, 1995.			

Cuadro 3,1. Amplitud comparada de las crisis: caída de la producción industrial (%).

Aunque a comienzos de la crisis los economistas liberales seguían creyendo que ésta sería pasajera y que el mismo juego del mercado restablecería el equilibrio, por lo que se oponían a cualquier medida de intervención estatal, en los ámbitos académicos y gubernamentales comenzaron a plantearse ideas y líneas de acción tendientes a hacer frente a la situación a través de iniciativas intervencionistas. Fue amplio el abanico de medidas que se implementaron, desde aquellas destinadas a estimular el poder adquisitivo popular a través de reducciones de impuestos —como en los Estados Unidos— hasta la formulación de programas de reformas que comprendían un control público sobre el crédito —que tuvo seguidores en Bélgica y Francia, especialmente entre líderes políticos y sindicales—.

Sin embargo, este tipo de acciones no incidieron, sustancialmente, sobre los factores que habían producido la crisis y fueron ineficaces. La gravedad de la situación llevó en 1930 al gobierno de Washington, bajo la presidencia del republicano HOOVER, a recurrir a soluciones más tradicionales, como un fuerte incremento de las tarifas aduaneras, a través del arancel Smoot-Hawley, que elevó la protección en promedio en un 30-40 %, tratando a la vez de reservar el mercado norteamericano a las firmas locales y de reforzar el superávit del comercio exterior. Pero las soluciones de carácter "mercantilista", que procuraban salvar la situación económica de un país en forma aislada resultaron contraproducentes y produjeron un efecto en cascada: las políticas proteccionistas se generalizaron en el mundo, conduciendo a una desorganización completa de la red de intercambios mundiales. Gran Bretaña abandonó sus tradicionales principios librecambistas e implementó los sistemas de preferencia imperial, que perjudicaban directamente a la Argentina. La crisis mundial había desembocado en una severa recesión agrícola, y los dominios británicos presionaron a Londres para que los ayudara a enfrentar a su favor la difícil situación buscando garantizar la colocación de sus productos mediante una serie de restricciones a las importaciones procedentes de países que no pertenecían al Commonwealth, política que se materializó en la Conferencia de Ottawa en 1932.

Además, el sistema monetario internacional no actuó con la fluidez esperada por los especialistas, debido, sobre todo, a la inequitativa distribución del oro. La creencia de los antiguos economistas de que ningún país retendría más oro del necesario para sus necesidades de circulación resultó falsa en la práctica. En 1931, los Estados Unidos y Francia habían reunido las tres quintas partes del oro mundial, y ello fue posible porque rehusaron invertir los excedentes de sus balanzas de pagos en los países deudores, según la práctica regular seguida por los acreedores en el siglo XIX.

Cuando estalló la crisis, el sistema monetario mundial recibió un duro golpe al generarse una rápida huida del oro de Londres, forzando a Gran Bretaña a abandonar el patrón oro, ejemplo que sería imitado rápidamente por otros países. Hacia mediados de 1932 sólo ocho naciones mantenían el patrón oro y este número se redujo a seis cuando los Estados Unidos y Sudáfrica lo abandonaron en los primeros meses de 1933. Ante esta situación, el mundo capitalista se dividió en tres grupos de zonas monetarias, cada uno de los cuales prosiguió una política distinta. El dólar agrupó a los Estados Unidos y a los países con tendencia a la

inflación; el bloque del oro estaba encabezado por Francia y tendía a la deflación; mientras que el bloque de la libra esterlina era encabezado por Gran Bretaña. En 1936 se logró cierta mejora en la situación, cuando los países que aún se mantenían en el patrón oro lo abandonaron y Francia firmó con los Estados Unidos y el Reino Unido un acuerdo tripartito para regular en común sus circulaciones monetarias. Sin embargo, en 1939 la situación monetaria continuaba siendo un serio obstáculo para la expansión del comercio mundial y la devaluación fue la solución más adecuada que encontraron varias naciones frente a la continuidad de la crisis. De esta manera se llegó a la desaparición definitiva del patrón oro, aunque las medidas proteccionistas continuaron y cada Estado siguió su propio camino para mejorar su situación: el capitalismo liberal daba paso a un capitalismo marcadamente nacionalista e intervencionista. Como resultado de ello, el comercio internacional se redujo en un tercio aproximadamente en el quinquenio posterior a 1929.

Sin embargo, desde los años '20 habían comenzado a madurar líneas de pensamiento económico que se anticipaban a la crisis y tendrían una influencia decisiva en años posteriores, al proponer soluciones originales para asegurar la supervivencia del sistema. El inglés JOHN MAYNARD KEYNES fue el economista más influyente a partir de su crítica a los fundamentos de la economía neoclásica y de su aporte a la construcción de los cimientos de un nuevo edificio teórico. En su artículo "El fin del *laissez-faire*", escrito en 1926, consideraba errados los supuestos de que los "individuos poseen (...) una «libertad natural» en el ejercicio de sus actividades económicas" y de que el mundo está gobernado por "la providencia de forma de hacer coincidir siempre el interés particular con el interés general" ([1]). De allí la importancia que le otorgaba al papel del Estado, a través de políticas activas, mediante un incremento de la demanda, para volver a restablecer los equilibrios perdidos en épocas de crisis y, especialmente, el pleno empleo, y retomar la senda del crecimiento. Su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936, constituye la culminación no sólo de otros estudios teóricos, sino también de una serie de trabajos sobre las políticas económicas vigentes en su época, que habían comenzado con la crítica del sistema económico internacional de la primera posguerra en su libro *Consecuencias económicas de la paz*. En la *Teoría general*, KEYNES, luego de sostener que el pleno empleo no estaba asegurado espontáneamente por las fuerzas autónomas del mercado y afirmar que podía existir un desempleo no sólo transitorio, sino permanente, encontró las causas de éste en la insuficiencia de la demanda, en la progresiva disminución de la propensión al consumo y en el aumento de la preferencia por la liquidez. Según su razonamiento, para lograr el pleno empleo era necesaria una intervención en los mecanismos económicos, dado que si los mercados se regulaban por sí solos, el equilibrio podría establecerse a niveles más bajos de los que existían anteriormente. La política económica estatal debía corregir esas deficiencias y ajustar las "propensiones" de productores y consumidores, "multiplicando" el empleo. KEYNES rechazó los principios de la economía clásica sobre el

(1) KEYNES, JOHN MAYNARD, *Essays in Persuasion*, Londres, 1931.

equilibrio económico natural y la acción de los mecanismos autorreguladores. Según él, éstas eran funciones que dependían de costumbres, hábitos, y reacciones sociales y psicológicas, que denominó "propensiones": la "propensión" a consumir y la "propensión" a ahorrar, que influían sobre la demanda, y la "propensión" a invertir, que influía sobre la oferta. En este sentido, la prosperidad se basaba en la inversión antes que en el ahorro. Al mismo tiempo, la inversión no dependía sólo de las tasas de interés y del nivel de salarios, sino, y sobre todo, de la demanda efectiva ([2]).

Las ideas keynesianas tuvieron una fuerte influencia en la política económica de la mayor parte de los países de la época y servirían de fundamento al "Estado de Bienestar" que predominó en las naciones más industrializadas en los treinta años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

Pero en aquellos países en los que las estructuras del capitalismo coexistían con un poder autoritario, como en Alemania, Italia y Japón, la acción estatal consistió en una reglamentación estricta de todas las actividades económicas. En ellos, aunque con diferentes métodos y circunstancias, el Estado tuvo un fuerte protagonismo en la caída de los índices de desocupación, llevando a la práctica una intensa política de obras públicas, pero también favoreciendo sustancialmente el reequipamiento de las Fuerzas Armadas. De hecho, en estos países la reactivación del consumo provino no tanto del aumento de la capacidad adquisitiva como de la demanda creada por la nueva industria bélica, especialmente importante desde 1935. La llegada al poder de estos gobiernos autoritarios, el fascismo con MUSSOLINI, en 1922, en Italia, y el nazismo con HITLER, en 1933, en Alemania, era no sólo una consecuencia de la crisis de 1929, sino también de la deficiente solución de los problemas económicos, políticos y sociales creados por la Primera Guerra Mundial y del estallido de la Revolución Rusa, que provocaron la aparición en Europa de ideologías nacionalistas, expansionistas y racistas, cuya expresión extrema fue el nazismo.

El experimento económico más importante para resolver la crisis, se realizó, justamente, en el país más afectado, los Estados Unidos, a partir de la llegada al poder del presidente demócrata FRANKLIN D. ROOSEVELT, también en 1933. En ese país, la crisis había alcanzado a todas las clases sociales, pero sobre todo a los trabajadores. Los salarios disminuyeron drásticamente, así como también la cantidad de horas de trabajo, mientras aumentaba en forma dramática el número de desocupados. El producto bruto interno, que era en 1929 de 81 billones de dólares, cayó en 1932 a 38 billones, una tercera parte, y todavía en 1938 tenía un nivel inferior a la época previa a la crisis: 68 billones de dólares. Hacia 1933, había cerca de 13 millones de personas sin trabajo en una situación deplorable: sin ningún amparo estatal ni protección social. La proporción de desocupados con respecto a la población activa había pasado del 3 % en 1929 a casi el 25 % en 1933, manteniéndose hasta 1935 en un 20 %. En el conjunto de países más avanzados del sistema capitalista la desocupación alcanzaba a cerca de 30 millones de trabajadores.

(2) Cf. KEYNES, JOHN, MAYNARD, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, 1977.

Años	Desocupados (en miles)	Desocupados (% pobl. activa)
1929	1.950	3,21
1930	4.340	8,71
1931	8.080	15,90
1932	12.060	23,50
1933	12.830	24,86
1934	11.340	22,70
1935	10.610	20,06
1936	9.030	16,89
1937	7.700	14,25
1938	10.390	19,02
1939	9.480	17,16
1940	8.120	14,59

Fuente: *Historical Statistics of the United States.*

Cuadro 3,2. Evolución del desempleo en los Estados Unidos.

En palabras del propio presidente ROOSEVELT en un mensaje al Congreso de su país en 1938, las causas del colapso de 1929 obedecían a la "sobreespeculación y a la sobreproducción de prácticamente cada artículo o instrumento usado por el hombre (...) millones de personas estaban trabajando, pero los productos que fabricaban excedían el poder de compra de sus bolsillos (...) bajo la inexorable ley de la oferta y la demanda, la oferta superó de tal modo a la demanda que podía pagarla, que la producción debió detenerse" (3).

Basado en estos conceptos, el programa económico de ROOSEVELT, denominado "New Deal", que se implementó en distintas etapas luego de su ascensión al gobierno, se sustentaba en un fuerte respaldo a la inversión mediante la intervención estatal, facilitando el crédito y realizando obras públicas para estimular la demanda, al tiempo que se procuraba colaborar con las empresas privadas para crear nuevos puestos de trabajo. Para este fin se crearon numerosos organismos públicos, como la Civil Work Administration, que en 1934 ya empleaba a 4 millones de trabajadores; o la Tennessee Valley Authority, que emprendió grandes trabajos de construcción de represas hidroeléctricas, ayudando al crecimiento de una región agrícola del sur de los Estados Unidos. A través de otras medidas intervencionistas, se procuró también salvar el sistema bancario, relanzar el crecimiento industrial e impedir la baja de los ingresos de los agricultores. En el dominio social se estableció el derecho a la negociación colectiva por parte de los sindicatos, se instauró un salario mínimo para los asalariados y se creó un sistema de seguridad social.

Por otro lado, en el sector externo se devaluó el dólar y se comenzó a abandonar las políticas proteccionistas, retornando a principios más liberales en el comercio internacional: el secretario de Estado, CORDELL HULL, planteaba como principal eje del accionar de su gobierno la idea de que "para exportar, debemos importar", procurando el establecimiento de acuerdos de comercio recíprocos con la cláusula de "la nación más favorecida".

(3) ROOSEVELT, FRANKLIN D., "Plans for recovery", en ROBERT F. HIMMELBERG, *The Great Depression and American Capitalism*, Boston, 1968.

El balance del New Deal en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, seis años después de su lanzamiento, parece moderado. Aunque entre 1933 y 1939 existió una reactivación indudable (el ingreso nacional se duplicó, lo mismo que el índice de la producción al tiempo que mejoró la infraestructura productiva) la economía norteamericana no había alcanzado a recuperar aún, antes del conflicto, los niveles anteriores a 1929, lo que lograría recién durante la guerra, como consecuencia de la plena utilización del aparato productivo con fines bélicos. Sin embargo, más allá de sus resultados inmediatos, el New Deal intentó sentar las bases de una nueva forma de organización de la economía, con un papel crucial del Estado y a través de la utilización sistemática de políticas de carácter keynesiano. También implementó nuevas políticas sociales que mejoraron el nivel de vida del conjunto de la población.

En Europa, los países más perjudicados por la crisis fueron Alemania y Austria, pero también el Reino Unido y Francia sufrieron sus efectos. La repatriación de capitales efectuada por los bancos norteamericanos para afrontar la crisis de liquidez extendió y agravó la situación del sector industrial y del comercio europeos. Los países abastecedores de productos agrícolas, como Canadá, la Argentina y los de Europa Central, resultaron particularmente afectados por el descenso de la demanda.

Ello se debió a que la mayoría de las economías nacionales procuraron defender sus mercados de la competencia extranjera y elevaron sus barreras arancelarias. Por otra parte, la notable caída en el valor de la producción agraria impactó negativamente en aquellos países que, como la Argentina, se habían especializado en exportar productos agrícolas.

Años	PBI	Vol. exp.	Vol. imp.	Térm. interc.
Países OCDE				
1929	100,0	100,0	100,0	100,0
1932	82,3	64,7	76,5	113,7
1938	106,0	79,9	87,0	108,3
América Latina				
1929	100,0	100,0	100,0	100,0
1932	90,3	70,6	41,0	71,4
1938	125,9	86,4	72,5	84,9
Asia				
1929	100,0	100,0	100,0	100,0
1932	103,2	77,2	78,5	84,2
1938	108,3	90,1	81,0	94,9

Fuente: MADDISON, AGNUS, *The World Economy in the 20th Century*, Londres, 1991.

Cuadro 3,3. Efectos regionales de la crisis (1929-1938) (1929 = 100).

El debate en torno a la más grave crisis que debió soportar el sistema capitalista continúa vigente. Para los economistas liberales, el crac del '29 y la profunda depresión de los años '30 sería uno de los períodos críticos que cíclicamente sufre el capitalismo; para los marxistas, el resultado de las disfunciones estructurales del sistema. KEYNES situó su origen en el desajuste entre producción y demanda efectiva, mientras que los monetaristas la atribuyeron a la desaparición del patrón oro.

Los años de la Gran Depresión habían dejado un sistema de relaciones internacionales muy debilitado, puesto que las grandes naciones apenas pudieron superar los efectos de la crisis mientras se fortalecían los regímenes autoritarios y corporativos. Liderados por HITLER y MUSSOLINI, Alemania e Italia, al igual que Japón, comenzaron a desplegar una política expansionista y agresiva hacia otras naciones, en nombre de una mayor disponibilidad de "espacio vital" para su población y para su sector industrial. Se estaban incubando las bases del conflicto que mayor cantidad de vidas humanas (55 millones) se ha cobrado hasta nuestros días: la Segunda Guerra Mundial.

La depresión se superó finalmente no por las políticas activas, como el New Deal, aplicadas en los países más desarrollados, sino por el inmenso proceso de destrucción de recursos y de vidas que significó la guerra para poder liquidar las excrecencias del fascismo y del nazismo. En el dramático conflicto bélico se enfrentaron dos grupos de naciones: por un lado, los aliados, encabezados por los EE.UU., Gran Bretaña y la Unión Soviética, es decir, los principales países capitalistas del campo democrático y la nación que había realizado una revolución anticapitalista; y por otro, los integrantes del Eje nazi-fascista, conformado por Alemania, Japón, Italia y otros regímenes satélites. Británicos y soviéticos habían sido agredidos por la Alemania nazi, y los EE.UU., por el Japón. Sus efectos repercutirían también en América Latina.

Durante el transcurso del conflicto la producción mundial creció, como consecuencia del esfuerzo bélico y a pesar de las destrucciones y pérdidas de recursos, a niveles considerables (casi más de un 20 %), pero existieron diferencias entre los países. La industria norteamericana alcanzó tasas anuales que superaron el 15 %, mientras que el Reino Unido registró niveles más moderados. En este contexto, las ramas vinculadas a alimentar el aparato militar fueron, por supuesto, las que más se destacaron; en cambio, las de bienes de consumo decrecieron o se mantuvieron estables. La intervención estatal en la economía se profundizó mediante el racionamiento de productos esenciales, la distribución de materias primas y la reorientación de la mano de obra hacia las actividades relacionadas con la guerra (4).

El comercio internacional en los años de la guerra revirtió, por otra parte, las corrientes del intercambio, perjudicando a los países de Europa Occidental al transformarlos en grandes importadores de todo tipo de productos y desplazando

(4) Cf. para un panorama de la evolución económica del período, HARRISON, MARK (ed.), *The Economics of World War II*, Cambridge, 1998.

el control marítimo y comercial de la época hacia los Estados Unidos. Asimismo, el conflicto mundial dio un nuevo impulso al desarrollo industrial en algunos países latinoamericanos, continuando el proceso iniciado en los años '30. Pero si bien la guerra permitió la actividad industrial sustitutiva de importaciones, estos países debieron soportar la escasez de materias primas y maquinarias esenciales para producir manufacturas, generando, en consecuencia, el crecimiento de aquellos sectores que requerían una base tecnológica más sencilla.

En vísperas de la finalización de la guerra, los países aliados, prácticamente vencedores, fueron preparándose para diseñar la construcción de un nuevo orden económico internacional, para lo cual se reunieron en 1944 en la conferencia económica internacional de Bretton Woods, en los Estados Unidos. Allí se presentaron dos planes de reorganización de la economía mundial: el plan White (nombre del subsecretario de Tesoro norteamericano, que fue quien lo presentó) y el plan Keynes. Después de discutir las distintas posturas se llegó a un acuerdo para crear el Fondo Monetario Internacional (FMI), por un lado, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), luego Banco Mundial, por otro. Esta base institucional permitió formular la creación de un sistema monetario internacional que procuraba lograr un cierto equilibrio entre los tipos de cambios. Mediante este esquema, cada país se veía obligado a establecer una paridad fija de su moneda en términos de oro o de dólares, aunque la misma podía modificarse. Al mismo tiempo, para afrontar problemas de pagos y de financiamiento se creaba un fondo de crédito internacional compuesto por las contribuciones de los países miembro. Esto permitió la existencia de un sistema multilateral de pagos basado en la libre convertibilidad de las monedas y en la eliminación de los controles de cambio en las transacciones comerciales, convirtiéndose el dólar en la única divisa de referencia. Aunque hubo dificultades para implementar los acuerdos de Bretton Woods, éstos terminaron siendo fundamentales en el crecimiento de la economía capitalista mundial en las décadas siguientes, y en el afianzamiento del liderazgo económico de los Estados Unidos.

La rendición de Alemania, en mayo de 1945, y la del Japón, en setiembre del mismo año después del lanzamiento de las primeras bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, y la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en la Conferencia celebrada en San Francisco el 26 de junio de 1945, anunciarían el final de una pesadilla y el comienzo del mundo de posguerra.

3.2. EL GOLPE DE ESTADO DE 1930 Y LOS GOBIERNOS DE URIBURU Y JUSTO

En el terreno electoral, el oficialismo radical experimentó las primeras derrotas en marzo de 1930. Fue en ocasión de los comicios para la renovación de diputados. El socialismo independiente triunfó en la Capital Federal y los demócratas ganaron en Córdoba, mientras que en Entre Ríos se afianzaba el antipersonalismo y en la provincia de Buenos Aires los conservadores recuperaban posiciones. La oposición en el Congreso comenzó, entonces, a coordinar su acción frente al gobierno mediante declaraciones y protestas. Los partidos opositores, con la

excepción de una parte de los socialistas y los demoprogresistas, colaboraron en la creación de un clima favorable a una solución de fuerza, mientras los periódicos y medios de difusión más importantes, como el diario *Crítica*, contribuían con su prédica al quebrantamiento del orden constitucional.

En realidad, la causa determinante de la caída de YRIGOYEN radicó, como señalamos, en la coalición de fuerzas: políticas, militares y económicas, que desde el comienzo de la segunda presidencia del caudillo radical volcaron todos sus esfuerzos a desestabilizar al gobierno. Así cobra sentido la célebre frase de FEDERICO PINEDO: "la revolución no llegó como un rayo en pleno día de sol". En definitiva, algunos aportaron socavando la adhesión de las bases populares del yrigoyenismo y otros acompañando la actividad subversiva de los militares; poniendo en acción un juego de pinzas que también caracterizará la coyuntura previa de otros golpes de Estado posteriores en la Argentina (5).

La conspiración militar se desarrollaba, mientras tanto, entre las filas del Ejército. Los oficiales en actividad y retirados, involucrados en el movimiento, respondían a dos tendencias. La encabezada por el jefe de la conspiración, Gral. JOSE F. URIBURU, tenía tendencias nacionalistas inspiradas en el dictador español PRIMO DE RIVERA, siendo uno de sus ideólogos LEOPOLDO LUGONES. Se proponía una reforma sustancial del régimen constitucional, la eliminación del sufragio popular y su reemplazo por una suerte de corporativismo. La otra tendencia, de corte liberal y pro británica, estaba inspirada por el ex ministro de Guerra, Gral. AGUSTIN P. JUSTO y respaldada por sectores mayoritarios de la clase política de orientación conservadora. C[illegible]ncidían con los nacionalistas en la necesidad de derrocar a YRIGOYEN, pero planteaban el mantenimiento del orden institucional. Este sector logró imponer a los nacionalistas la participación de los políticos opositores e introducir modificaciones en la proclama revolucionaria originalmente redactada por LUGONES (6).

Pese a su desorganización y al público conocimiento de las actividades de los conjurados, el golpe militar logró derribar al gobierno constitucional el 6 de setiembre de 1930. Para ello contó con la pasividad de la población y con el faccionalismo y la inacción del partido oficialista. A los pocos días de su instalación en el poder, el gobierno de facto presidido por URIBURU fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia. Por primera vez, la máxima instancia judicial legitimaba el quebrantamiento de la legalidad constitucional (7).

(5) RAPOPORT, M. (1998), págs. 38 y 39.

(6) Las dos principales fuentes documentales del período pueden encontrarse en GARCIA MOLINA, FERNANDO y MAYO, CARLOS A., *Archivo del general Uriburu/ I y 2*, Buenos Aires, 1986; GARCIA MOLINA, FERNANDO y MAYO, CARLOS A., *Archivo del general Justo/ I y 2*, Buenos Aires, 1987.

(7) Cf. SANGUINETTI, HORACIO, *La democracia ficta*, Buenos Aires, 1988.

3.2.1. El gobierno de JOSE F. URIBURU

En el gabinete de URIBURU reaparecieron los apellidos patricios. Estaba integrado por varios representantes de la elite conservadora, muchos de los cuales habían desempeñado funciones antes de 1916 u ocuparon cargos directivos en la SRA: ganaderos de la Pampa Húmeda, banqueros, jueces, abogados de empresas extranjeras y dueños de compañías azucareras. Por otra parte, no resultaba casual la presencia de varios colaboradores ligados a empresas extranjeras de hidrocarburos. El ministro del Interior, MATIAS SANCHEZ SORONDO, era abogado de la Standard Oil; los ministros de Agricultura, HORACIO BECCAR VARELA, y de Obras Públicas, OCTAVIO PICO, estaban vinculados a empresas privadas de petróleo y el ministro de Relaciones Exteriores, ERNESTO BOSCH, había presidido la filial argentina de la petrolera Anglo-Persian (8).

El equipo de asesores de URIBURU rápidamente impulsó el proyecto corporativista del presidente de facto. El régimen no ocultó su desprecio por el sistema liberal y los partidos políticos. De inmediato, complementando a la implantación del estado de sitio, decidida el día anterior al golpe, el 8 de setiembre instauró la ley marcial. El presidente adoptó el título de "presidente provisional", intervino los gobiernos de catorce provincias y dispuso la disolución del Congreso por decreto. Por otra parte, se inició la persecución política, gremial e ideológica de los opositores. En última instancia, las medidas prologaban la intención de reformar la Constitución para darle un contenido corporativo, derogar la Ley Sáenz Peña y reemplazarla por un sistema de voto calificado.

La clase política reaccionó desfavorablemente frente a las intenciones de la dictadura. La conformidad de los conservadores con el golpe que había derrocado al caudillo radical y expulsado a las fuerzas populares del poder cedió paso a la presión para acortar el período de transición, poner fin al intento corporativo y desembocar en un llamado a elecciones que restaurara plenamente la república conservadora. El general JUSTO se transformó en el intérprete de las aspiraciones de la mayoría de los conservadores y capitalizó el consenso que, a pasos acelerados, perdía el gobierno de facto. Por otra parte, la actividad conspirativa de la oficialidad leal a YRIGOYEN constituyó otro factor que precipitó la decisión gubernamental de restaurar los poderes constitucionales.

(8) Cf. GARCIA MOLINA, FERNANDO y MAYO, CARLOS A., *El general Uriburu y el petróleo*, Buenos Aires, 1985; SANGUINETTI, H. (1988).

El ministro SANCHEZ SORONDO procuró que el conservadorismo bonaerense acompañara los planes del gobierno. Para ello convocó a elecciones para elegir autoridades en la provincia de Buenos Aires. Su proyecto contemplaba la realización gradual de elecciones en el resto de las provincias y finalmente una convocatoria a elecciones nacionales de las que se esperaba el surgimiento de un Congreso con apoyos suficientes como para convocar a una asamblea constituyente. De esta manera, el gobierno jugó su destino a los resultados de la compulsa electoral en Buenos Aires.

Las elecciones se llevaron a cabo en abril de 1931. El triunfo de los radicales puso de manifiesto que la popularidad de los golpistas era menor que la prevista. La derrota precipitó la renuncia de SANCHEZ SORONDO y la crisis de los proyectos corporativos de URIBURU, e hizo imperioso un llamado a elecciones generales. Por otra parte, el gobierno vio retaceados los apoyos cívicos y de las FF.AA., donde la influencia de JUSTO era decisiva. Los "antipersonalistas", los socialistas independientes y parte del conservadorismo encontraban en el ex ministro de Guerra el candidato ideal para la restauración de las instituciones.

Neutralizado el proyecto autoritario de URIBURU, la convocatoria a elecciones generales para noviembre de 1931 abrió el camino al protagonismo político de JUSTO. La Concordancia (después de mucho tiempo, la primera coalición nacional de las fuerzas conservadoras) respaldó al heredero del golpe septembrino. En ella se aglutinaron los conservadores (reunidos en el Partido Demócrata Nacional), los radicales antipersonalistas y los socialistas independientes que, de esta manera, completaron su viraje ideológico hacia la derecha política.

Las elecciones consagraron a JUSTO como nuevo presidente. La abstención radical, debido al veto a la candidatura de ALVEAR y el fraude generalizado, permitió el triunfo justista frente a la fórmula opositora encabezada por LISANDRO DE LA TORRE y el socialista NICOLAS REPETTO. Mientras el radicalismo pasaba a la abstención revolucionaria, un gobierno conservador retornaba al poder.

3.2.2. El gobierno de AGUSTIN P. JUSTO

Las elecciones de noviembre de 1931 consagraron el triunfo de la fórmula presidencial de la Concordancia. El Gral. JUSTO se transformó en el primer militar que ocupaba la presidencia, luego del Gral. ROCA. Lo acompañaba en la vicepresidencia el hijo del protagonista de la última campaña al desierto: JULIO A. ROCA. JUSTO había prometido durante la campaña electoral "el retorno a la normalidad", se había distanciado del gobierno de URIBURU y pretendía erigirse en un defensor de las instituciones democráticas. Sin embargo, el triunfo electoral basado en el fraude y la proscripción del radicalismo planteó un problema de legitimidad al nuevo gobierno (9).

(9) ROUQUIE, A., tomo I (1986), págs. 251-253.

El gabinete estaba integrado por figuras tradicionales representativas de las clases dominantes y expresaban la restauración política conservadora. CARLOS SAAVEDRA LAMAS se hizo cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, ALBERTO HUEYO asumió el de Hacienda, y MANUEL DE IRIONDO, el de Justicia e Instrucción Cívica. El radical antipersonalista LEOPOLDO MELO se hizo cargo del Ministerio del Interior y el socialista independiente ANTONIO DE TOMASO del de Agricultura. Pese a la notoria presencia de los conservadores, JUSTO tendría que gobernar tratando de balancear a los distintos grupos partidarios integrantes de la coalición oficialista (10).

El nuevo gobierno debió afrontar el problema de mantenerse en el poder. Al no poder obtener consenso para la situación de privilegio de los sectores dominantes, recurrió a medidas autoritarias y represivas, aunque mantuvo formalmente las instituciones democráticas. Para ello se valió de tres instrumentos políticos: el fraude, las intervenciones federales a las provincias y la violencia política.

Hasta 1943, las prácticas electorales fraudulentas, en todas sus variantes, fueron frecuentes. Si un módico fraude contribuyó a la elección de JUSTO —sin objeciones por parte del Ejército—, el levantamiento de abstención electoral del radicalismo en 1935 complicó el panorama político del gobierno. El fraude, orientado fundamentalmente a cercenar las posibilidades electorales del radicalismo, en particular en la provincia de Buenos Aires, fue considerado una práctica "patriótica". Sólo la Capital Federal y Córdoba quedaron relativamente al margen del fraude, lo que permitió el triunfo de los radicales y los socialistas. Esta viciada selección de los gobernantes terminaría generando conflictos en el interior de la clase dominante acerca de los mecanismos de control político.

La práctica de doblegar a las administraciones provinciales opositoras o allanar el camino a nuevos gobernantes conservadores mediante las intervenciones federales fue otro mecanismo utilizado para asegurar el control político por parte del gobierno nacional. En 1934, fueron intervenidas las provincias de San Juan y Tucumán. En 1935, se intervino la provincia de Buenos Aires, lo que dio lugar a la ulterior elección como gobernador de MANUEL FRESCO, notorio defensor del "fraude patriótico". El mismo año se intervinieron las provincias de Catamarca y Santa Fe.

La violencia política fue el tercer recurso al que apeló el gobierno para asegurar su predominio político. Los asesinatos del diputado socialista de la provincia de Córdoba JOSE GUEVARA en 1933 y del senador demoprogresista ENZO BORDABEHERE en 1935, la utilización de la tortura para los presos políticos a cargo de la Sección Especial de la Policía Federal (creada bajo el gobierno de URIBURU) y el pretexto del anticomunismo para perseguir a los opositores políticos fueron algunos de los aspectos represivos del régimen. En no pocos casos, el ejercicio de la violencia quedó en manos de matones al servicio de políticos oficialistas (como el famoso "Ruggierito") y al amparo de jueces complacientes (11).

(10) DE PRIVITELLIO, LUCIANO, *Agustín P. Justo. Las armas en la política*, Buenos Aires, 1997, págs. 50 y 51.

(11) CIRIA, ALBERTO, *Argentina. La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, 1980, págs. 164-166.

Una preocupación constante a lo largo del mandato de Justo fue la problemática militar, temiendo que el propio ejemplo del golpe de Estado del '30 le resultara contraproducente. Ya durante el gobierno de Uriburu, militares simpatizantes del radicalismo se habían sublevado, en julio de 1931, bajo el mando del Tte. Cnel. Pomar, en la provincia de Corrientes. Los objetivos del presidente fueron, en este sentido, lograr la prescindencia política de los jefes militares, y afianzar una actitud legalista y un mayor profesionalismo entre los uniformados. Para ello contó con la estrecha colaboración de su ministro de Guerra, el Gral. Manuel Rodriguez, a cuyo cargo quedó la tarea de imponer la disciplina dentro de la oficialidad. Frente a las corrientes internas que atravesaban al cuerpo de oficiales, Justo trató de apaciguar a los nacionalistas uriburistas y a los afectos al presidente depuesto con un manejo equilibrado de los ascensos. Por otra parte, en un escenario mundial caracterizado por el rearme, las hipótesis de conflicto y la vecina Guerra del Chaco, el gobierno empleó cuantiosos recursos en la compra de equipos y armamentos, fomentó la capacitación técnica de los cuadros militares, facilitó los viajes de perfeccionamiento a instituciones militares europeas, creó o reestructuró unidades y organismos administrativos para adecuarlos a las necesidades de la defensa nacional y construyó, en escala inédita, numerosos edificios militares.

Sin embargo, los resultados de la política militar de Justo no fueron los esperados. Otros intentos de golpes militares apoyados por sectores de la oposición radical, en diciembre de 1932 y diciembre de 1933, encabezados respectivamente por el Tte. Cnel. Cattaneo y el Tte. Cnel. Bosch, aunque no tuvieron éxito (incluso el primero fue abortado antes de consumarse) resultaron un toque de alerta (12). Luego de haber cobijado y fomentado el fraccionalismo político dentro del Ejército, durante los gobiernos de Yrigoyen, Justo intentó desde el gobierno disciplinar y despolitizar a los oficiales, pero la tendencia castrense a intervenir en los asuntos públicos no pudo ser revertida y, tras la muerte del ministro Rodriguez, la disciplina y el fraccionalismo político se acentuaron (13).

En este marco, las declaraciones de un jefe de Estado Mayor adquirieron gran resonancia. El Gral. Ramon Molina, militar en actividad con mucho prestigio en el ejército, repudió en 1936 al golpe de Estado de 1930 y planteó la necesidad de "elecciones libres y honestas". Asimismo, reclamó una legislación social de avanzada y reformas económicas entre las que se incluía la nacionalización de los servicios públicos. Las declaraciones del militar le permitieron ganar cierta popularidad entre la civilidad dentro de la cual se destacaba el apoyo de sectores de izquierda. A los ojos de Justo, Molina aparecía como un peligro para sus propios planes políticos por lo que dispuso el arresto del militar y obligó a su retiro activo del servicio (14).

(12) Cf. Cattaneo, Atilio, *Plan 1932. El concurrencismo y la revolución*, Buenos Aires, 1959.

(13) De Privitellio, L. (1997), págs. 51-53.

(14) Cf. Potash, R. (1981), págs. 140-142.

Por entonces, Justo buscó otros fundamentos para legitimar su gobierno. Su preocupación inicial por otorgarle legitimidad al gobierno a través del sistema electoral y el énfasis en un discurso que postulaba la democracia tropezaban con el hecho de que toda compulsa electoral iba a consagrar al opositor radicalismo como la fuerza mayoritaria. Frente a este dilema, el presidente buscó legitimar su gobierno ante lo que llamaba "el tribunal de la opinión": se mostró atento a la imagen que presentaba la prensa de la acción oficial; procuró el apoyo de las entidades intermedias y persiguió el respaldo de la opinión "técnica y calificada". Por otra parte, buscó otras fuentes de legitimación en la Iglesia y en el Ejército, en desmedro del Congreso y los partidos políticos. Así, el liberal y no creyente Justo se acercó a la Iglesia apoyando y acompañando al Congreso Eucarístico Internacional celebrado en octubre de 1934.

Otro peligro para Justo lo constituyó una decisión de la conducción del radicalismo. En 1935, Alvear puso fin a la abstención electoral en la creencia que el presidente, no contando con apoyo político, recurriría a la UCR. La decisión concurrencista fue acompañada por varios sectores partidarios en la convicción de que el gobierno garantizaría, mediante elecciones limpias, su previsible triunfo electoral. Estas perspectivas movieron a varios dirigentes antipersonalistas a regresar al tronco partidario. Sin embargo, el crecimiento de los sectores intransigentes del ala izquierda, el temor a la formación de un frente de izquierda nucleado alrededor del radicalismo, el triunfo del radical Amadeo Sabattini como gobernador de Córdoba, esgrimiendo un avanzado programa de reformas sociales, configuraban un escenario poco propicio para los planes de Justo tendientes a preparar su futura reelección.

Para los comicios presidenciales de 1937, Justo eligió como candidato de la Concordancia a Roberto M. Ortiz, quien pertenecía a la UCR antipersonalista, mientras que como candidato a vicepresidente, por imposición de los conservadores, fue nominado el ex ministro del Interior de Justo, Ramon S. Castillo. Por otra parte, los mandos del Ejército aún mantenían su lealtad al presidente. Con este apoyo y con la designación de un político como Ortiz, carente de bases propias, Justo procuraba garantizar su reelección en 1943.

3.2.3. Los nacionalistas

Los orígenes del nacionalismo pueden rastrearse en el período que se extiende entre 1912 y 1922. Los resultados del sufragio libre tal como fue establecido por la Ley Sáenz Peña y la presencia del "bolchevismo", percibida como amenazante por la elite liberal-conservadora, abonaron el terreno para la emergencia de un pensamiento reaccionario.

Con el triunfo yrigoyenista, sectores sociales, hasta entonces marginados, ocuparon espacios en las instituciones estatales. Miembros de la clase media, muchos de ellos hijos de inmigrantes, multiplicaron su presencia en los cuadros administrativos del Estado y en el Congreso, desplazando a los miembros de las clases altas. La indignación de los conservadores se manifestó a través de una

campaña difamatoria contra el presidente y su partido. La "gente bien" se sintió excluida por la "ola de demagogia" y sus juicios contra ese estado de cosas incorporaron elementos de carácter elitista, prejuicios racistas y reservas sobre el ejercicio de la democracia que posteriormente se incorporarían al discurso del nacionalismo reaccionario.

El deterioro del clima social de posguerra alarmó a las clases conservadoras. Entre 1917 y 1922, la actividad huelguística y las manifestaciones obreras fueron consideradas como el resultado conspirativo de "anarquistas", de "extranjeros" e, inclusive, de "judíos". Para enfrentar ese problema surgió, como vimos en el cap. 2, la Liga Patriótica Argentina, fundada en febrero de 1919 por Manuel Carles, antiguo militante radical, bajo el lema "Orden y patria". Para Carles, por ejemplo, los episodios de la Patagonia formaban parte de una "confabulación anarquista y comunista" encaminada a destruir la religión y a implantar la dictadura del proletariado en el Sur ([15]).

Durante la década del '20 se multiplicó la actividad orientada a configurar el ideario del nacionalismo reaccionario. Bajo la dirección de Francisco Uriburu se difundió *La Fronda*, cuna periodística del corporativismo uriburista. Leopoldo Lugones fundamentó el nacionalismo militarista, anunció "la hora de la espada" en 1924, jugó un rol significativo en la preparación del clima revolucionario de 1930 y su ascendiente intelectual sobre los golpistas lo convirtió en el redactor de la primera versión del "manifiesto" revolucionario. En diciembre de 1927 surgió el periódico *La Nueva República*, semanario nacionalista de convicciones antiliberales, dirigido por Rodolfo Irazusta con la colaboración de Ernesto Palacio, Julio Irazusta y Tomas Casares, entre otros. Este periódico se convirtió, hacia 1930, en el núcleo más doctrinario y dinámico del naciente nacionalismo.

En el período prerrevolucionario, las organizaciones civiles de los nacionalistas desplegaron una intensa actividad callejera. La Liga Republicana —conducida por el equipo de *La Nueva República*—, a mediados de 1929 y con la aprobación del Gral. Uriburu, se manifestó contra el gobierno y su "política demagógica". En tanto fuerza paramilitar, bajo el lema "¡Balas sí, votos no!", tuvo enfrentamientos con radicales y fuerzas policiales. Días antes del golpe, se constituyó la Legión de Mayo, grupo uriburista y antiyrigoyenista, que aunó esfuerzos para derrocar al caudillo radical.

En estos ideólogos del nacionalismo uriburista predominaban los modelos europeos. Como Maurras y su *Action Française* y Mussolini y el fascismo, defendían la "jerarquía" y el "orden social", luchaban contra el liberalismo, la democracia, el socialismo, el comunismo y el anarquismo, creían en una conspiración de extranjeros, protestantes, judíos y grandes financistas y aspiraban a un Estado corporativo.

(15) Buchrucker, Cristian, *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, 1987, págs. 32-36.

La evolución del nacionalismo restaurador durante la década del '30 reconoce dos etapas. Durante la primera, las dos grandes organizaciones de filiación uriburista (la Legión Cívica Argentina —creada en 1931— y la paramilitar Acción Nacionalista Argentina —creada en 1932—) no lograron conquistar el poder y la gimnasia revolucionaria contra el gobierno de Justo, protagonizada por uno de sus líderes, el Gral. Juan B. Molina, no dio el resultado esperado.

Una nueva etapa iniciada en 1936 tuvo como estímulo la creencia en el próximo derrumbe de las instituciones liberales. Por entonces, el presbítero Julio Meinvielle se convirtió en el principal teórico del nacionalismo restaurador. Su cosmovisión se basaba en un tradicionalismo católico estricto: el realismo tomista pasó a constituirse en la filosofía oficial del nacionalismo ([16]).

El Imperio Español y el período colonial aparecieron como modelo social y político de los nacionalistas restauradores. En tanto prolongación de la Edad Media en el suelo americano, las instituciones de la colonia correspondían a un orden querido por Dios. Para algunos de los ideólogos de la corriente, la armonía colonial sobrevivía en el interior del país manifestándose en las "costumbres puras y vida austera" y en la "pobreza noble". También, en línea con el pensamiento contrarrevolucionario europeo, algunas corrientes nacionalistas avalaban la tesis de la conspiración universal. Los judíos, controlando las finanzas mundiales, constituían un poder oculto que procuraba el dominio de los gobiernos del mundo.

Otro modelo histórico, consolidado a fines de la década, fue Juan Manuel de Rosas. Del régimen rosista se destacaba su política exterior altiva e independiente y su política interior fuertemente impregnada por las tradiciones hispano-coloniales. La apologética rosista tenía fines políticos precisos: en la guerra ideológica contra el liberalismo anunciaba un liderazgo restaurador de un pasado idílico. Carlos Ibarguren, Manuel Galvez y otros autores escribieron sobre la vida de Rosas, ejerciendo una fuerte influencia sobre la juventud nacionalista ([17]).

De este nacionalismo restaurador surgieron durante la Segunda Guerra Mundial grupos pro Eje, que editaron diversos periódicos con el apoyo secreto de la embajada alemana a favor de la política de neutralidad. Pero, como señala Marysa Navarro Gerassi, "los nacionalistas carecieron de una base firme. Los conservadores y los militares los usaron pero nunca confiaron en ellos. Su fracaso en dicha coyuntura (los años '30 y principios de los '40) resultaba inevitable" ([18]).

En la segunda mitad de los años '30, y sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial, el nacionalismo se enriqueció con dos elementos que resultaron decisivos, más tarde, en la extensión de sus bases sociales hacia las clases populares. Por un lado, maduró un nacionalismo político y económico orientado contra las grandes potencias capitalistas —Gran Bretaña y los EE.UU.— patrias del liberalismo

(16) Zanatta, L. (1996), págs. 52 y 53.

(17) Cf. Buchrucker, C. (1987); Rock, David, *La Argentina autoritaria. Los nacionalistas, su historia y su influencia en la vida pública*, Buenos Aires, 1993.

(18) Navarro Gerassi, Marysa, *Los nacionalistas*, Buenos Aires, 1969, pág. 17.

y del protestantismo. Por el otro, el nacionalismo desarrolló la contraposición entre el liberalismo como ideología de las elites y el catolicismo como fundamento de la identidad y de la cultura populares. Estas evoluciones doctrinarias del nacionalismo reflejaban la maduración de una vertiente antiimperialista en el seno del catolicismo argentino ([19]).

Así, por ejemplo, al año siguiente del Pacto Roca-Runciman, los hermanos JULIO y RODOLFO IRAZUSTA publicaron un libro, *Argentina y el imperialismo británico*, que tuvo un profundo impacto en la época y en donde se plantea el progresivo sometimiento de la Argentina a la economía inglesa y los efectos negativos del imperialismo británico en la historia nacional. Provenientes de una familia entrerriana, los IRAZUSTA expresaban el pensamiento nacionalista de sectores de las elites provinciales ([20]).

Sin embargo, desde mediados de los años '30, la denominación "nacionalismo" ya no se podía considerar sólo como sinónimo de "uriburismo" o "nacionalismo oligárquico". Jóvenes de origen radical comenzaron a reinvindicar dicha denominación sin renunciar a sus raíces políticas. De esta manera, diferenciándose del nacionalismo restaurador, nostágico, tradicionalista y aristocratizante, surgió un "nacionalismo de izquierda" o "populista" ([21]).

El núcleo organizado de ese nacionalismo populista tuvo su origen en un pequeño grupo de la juventud radical. En disidencia con la conducción alvearista de la UCR, miembros de la juventud radical fundaron la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA). Su presidente fue LUIS DELLEPIANE, hijo del ministro de Guerra de YRIGOYEN, y entre sus activistas se encontraban ARTURO JAURETCHE, MANUEL ORTIZ PEREYRA, RAUL SCALABRINI ORTIZ, JORGE DEL RIO y HOMERO MANZI. En su primer manifiesto atacaron a "las oligarquías" y "a los imperialismos", exigieron la restauración de la soberanía popular y se declararon representantes del verdadero radicalismo y, a la vez, del auténtico nacionalismo argentino.

Su figura intelectual más destacada fue RAUL SCALABRINI ORTIZ, que publicó dos libros, *El hombre que está solo y espera* (1931) y *Política británica en el Río de la Plata* (1940) que, por distintas razones (el primero porque intentaba definir la identidad argentina a través de un análisis del hombre porteño, y el segundo porque examinaba en forma crítica, pero más ampliamente que los hermanos IRAZUSTA, la influencia de Inglaterra en la economía y la sociedad argentinas desde la época de la independencia), tuvieron considerable repercusión en su época ([22]).

(19) ZANATTA, L. (1996), pág. 379.

(20) ROMERO, JOSE, LUIS (en *El desarrollo de las ideas en la sociedad argentina del siglo XX*, Buenos Aires, 1983, págs. 196-207) nos da un panorama sintético y penetrante de estas ideas.

(21) BUCHRUCKER, C. (1987), pág. 111.

(22) Para un análisis de *El hombre que está solo y espera*, cf. RAPOPORT, M. (1998).

FORJA tenía vocación latinoamericanista. Consideraba que la realización del destino de la región estaba en la cooperación para liberarse de todo tutelaje político y económico. Por el contrario, el panamericanismo propiciado por los EE.UU. era denunciado como un instrumento del "Imperio del Norte". Por esa razón, durante la Segunda Guerra Mundial defendió el neutralismo bajo el lema "Patria, democracia, neutralidad", en el convencimiento de que ningún gran interés argentino estaba en juego en la guerra. Destacaba el carácter imperialista del conflicto bélico y la peligrosidad tanto del imperialismo económico británico o norteamericano como del totalitarismo militar del Eje.

Para los forjistas, el sujeto de la historia argentina era el "pueblo", en contraste con los restauradores que concebían la historia como el producto de la acción de líderes y elites. También se diferenciaba de los nacionalistas corporativistas en que no impugnaba el régimen democrático y rechazaba los totalitarismos que hacían del hombre un instrumento del Estado.

En la óptica forjista, tal como la expresaba JAURETCHE, el país albergaba dos Argentinas. Por un lado, la conservadora, resistente a los cambios, con "una apariencia poderosa" porque manejaba las estructuras de los partidos políticos, los medios de comunicación y los gobiernos. Una Argentina carente de vitalidad, caduca, que subsistía por inercia, "porque en ella ya no creen ni los que la forman". Su contracara era la Argentina subterránea, orientada hacia el futuro, donde las multitudes argentinas realizarían su programa ([23]). La prédica de FORJA anticipará la ideología del primer peronismo, en cuyos gobiernos participaron activamente algunos de sus miembros.

3.2.4. La corrupción

Diversos episodios de corrupción también contribuyeron a deslegitimar el sistema político. En diciembre de 1936, en el Concejo Deliberante de la Capital Federal se trató la prórroga de la concesión otorgada a la Compañía Hispano Americana de Electricidad (CHADE), empresa filial del holding extranjero SOFINA. Durante la prestación del servicio eléctrico en la Capital, Gran Buenos y Rosario, la empresa concesionaria había violado en numerosas oportunidades las primitivas ordenanzas de concesión hechas en 1907. Entre el público usuario se

(23) JAURETCHE, ARTURO, *FORJA y la década infame*, Buenos Aires, 1974, pág. 144. Cf. también, SCENNA, MIGUEL ANGEL, *FORJA: una aventura argentina*, dos volúmenes, Buenos Aires, 1972.

reiteraban las quejas acerca del costo del servicio y de los abusos de la compañía. Se esperaba que la reciente mayoría radical en el Concejo Deliberante impusiera la transformación de la prestación del servicio y sancionara un severo sistema fiscalizador del mismo. Sin embargo, los concejales radicales, con la tácita aprobación del jefe partidario —el Dr. ALVEAR— aprobaron un proyecto, elaborado por los técnicos y abogados de la empresa, que legalizaba las transgresiones criticadas por la opinión pública y prorrogaba la concesión por cuarenta años. Posteriormente, el gobierno militar, en 1943, designó una comisión investigadora presidida por el Cnel. RODRIGUEZ CONDE que comprobó que la empresa había pagado coimas a los concejales y efectuado aportes a la campaña electoral del radicalismo de 1937 ([24]).

Otro hecho de corrupción, el más escandaloso de la "década infame", comprometió al oficialismo. En abril de 1939, el gobierno adquirió 222 hectáreas de tierras en El Palomar destinadas al Colegio Militar. En 1934, las tierras habían sido ofrecidas por sus propietarios al Ministerio de Guerra a un precio de un peso el metro cuadrado, pero la oferta fue rechazada por los peritos del Ejército que las valuaron en sólo diecinueve centavos el metro cuadrado. Posteriormente, en 1937, unos testaferros firmaron un boleto de compra con los propietarios comprometiéndose a abonarles las tierras a razón de sesenta y cinco centavos el metro cuadrado. De inmediato, los testaferros interesaron al ministro de Guerra, Gral. BASILIO PERTINE, para que el Estado las comprara a un peso el metro. Habiendo alegado PERTINE la falta de fondos para concretar la operación, los testaferros lograron que varios legisladores, entre ellos el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y el propio titular de Cámara, incluyeran en el presupuesto para 1938 una partida destinada a la compra. Tras la asunción del presidente ORTIZ, el ministro de Guerra, Gral. CARLOS MARQUEZ, con sospechosa premura, activó el trámite logrando que el presidente autorizara la compra a un peso con diez centavos por metro. La operación se formalizó, en el mismo día, mediante tres escrituras: en una se canceló la hipoteca que gravaba las tierras; por la segunda, los propietarios las vendieron a uno de los testaferros y por la tercera, el testaferro se las vendió al Estado. Un detalle agravante fue que la sucesión de escrituras se realizó al revés. El Estado abonó con títulos del Crédito Argentino Interno y del Empréstito de Repatriación al testaferro, que carecía de los títulos de propiedad. Este, por su parte, abonó con parte de los títulos a los propietarios, embolsándose la diferencia ($ 1.000.000). Finalmente, los propietarios cancelaron la hipoteca. La operación fue denunciada por el senador conservador BENJAMIN VILLAFAÑE, adverso al presidente ORTIZ. La comisión investigadora nombrada al efecto reveló que varios diputados, conservadores y radicales, habían recibido distintas sumas producto de su participación en el *affaire*. Uno de ellos se suicidó y los restantes, junto a los testaferros, fueron condenados definitivamente en abril de 1945 ([25]).

(24) Cf. LUNA, F. (1986).

(25) Cf. FERRERO, ROBERTO, A., *Del fraude a la soberanía popular*, Buenos Aires, 1988.

Por estas razones, un periodista de la época, JOSE LUIS TORRES, calificó este período, que en otros sentidos marcó el inicio de cambios importantes en la estructura económica y social de la Argentina, como la "década infame" ([26]).

3,3. LA POLITICA INTERNACIONAL EN LOS AÑOS '30

Durante la década de 1930, ante las restricciones del comercio internacional, el gobierno argentino tuvo que abandonar las antiguas tradiciones librecambistas a favor de acuerdos bilaterales, y el ejemplo más acabado de esta política exterior fue el Tratado Roca-Runciman firmado en mayo de 1933. Si bien por su alcance económico y significado político el tratado firmado con Gran Bretaña fue el más importante, durante ese mismo año y en 1934 se acordaron convenios bilaterales con Bélgica, los Países Bajos, Alemania, Suiza, España, Brasil y Chile. En los años siguientes se firmaron tratados similares con otros catorce países europeos y sudamericanos, y también con los Estados Unidos, demostrando una gran actividad de la diplomacia argentina en el campo económico.

Tal vez, el rasgo más destacable de la política exterior argentina en esos años fueron las negociaciones y acuerdos comerciales realizados con Chile y Brasil, encaminados a un mayor entendimiento con los países vecinos al revalorizar antiguas iniciativas que apuntaban a una mayor integración de la región. Sin embargo, durante la Guerra del Chaco, que entre 1932 y 1935 enfrentó al Paraguay y Bolivia por las pretensiones que ambos países tenían sobre dicha región, la Argentina brindó veladamente apoyo logístico al Paraguay, país donde varias empresas radicadas en Buenos Aires tenían importantes inversiones. A su vez, Brasil, que como la Argentina se mantuvo neutral en el conflicto, favoreció discretamente a Bolivia al permitirle el libre tránsito fluvial y marítimo de mercancías. De todos modos, a ninguno de los dos países les convenía políticamente profundizar sus divergentes intereses en el conflicto chaqueño, tan así es que durante la visita que el presidente JUSTO realizó a Río de Janeiro en 1933, firmó varios convenios y un tratado de comercio y navegación con su par, GETULIO VARGAS.

También, la actividad de la diplomacia argentina alcanzó en los años '30 un alto perfil, bajo la conducción del canciller CARLOS SAAVEDRA LAMAS. Ello se debió a una serie de hechos, como el reingreso de la Argentina a la Sociedad de las Naciones y la presidencia de la Asamblea de este organismo ejercida en 1936; la activa intervención en las gestiones para concluir la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, que incluyó la firma del Protocolo que puso fin al conflicto en Buenos Aires en julio de 1935; y el otorgamiento a SAAVEDRA LAMAS del Premio Nobel de la Paz por sus iniciativas a favor de un Pacto Antibélico de No Agresión y Conciliación. El protagonismo internacional del canciller argentino y el elevado perfil diplomá-

(26) Cf. PUIGGROS, RODOLFO, *La democracia fraudulenta*, Buenos Aires, 1972.

tico alcanzado por su país fortalecieron la autoestima de sus sectores dirigentes, pero fueron preparando, al mismo tiempo, el camino hacia nuevas divergencias con los Estados Unidos ([27]).

Las primeras diferencias entre Buenos Aires y Washington se produjeron en torno a las tentativas de paz en la Guerra del Chaco. Tanto la Argentina como los Estados Unidos pujaron por mantener la iniciativa en las negociaciones tendientes a solucionar el diferendo procurando evitar llegar a la declaración formal de guerra, aunque ya existían enfrentamientos militares en ambos lados de la frontera. Entre 1928 y 1929 se había reunido en Washington la Conferencia Especial de Arbitraje, de la cual había surgido una Comisión de Neutrales cuyo objetivo era solucionar el conflicto y estaba formada por cinco países: Estados Unidos, Colombia, Cuba, México y Uruguay. Como la Argentina quedó excluida de estas negociaciones al no haber concurrido a la conferencia de Washington, el gobierno organizó una comisión paralela a la de los Neutrales integrada por los países limítrofes: Argentina, Brasil, Chile y Perú, conocida como "ABCP". La Comisión de Neutrales propuso a Bolivia y Paraguay terminar las hostilidades y someter sus disputas a un arbitraje, pero si alguno de los beligerantes violaba el armisticio, debía considerarse como país agresor, y en consecuencia los demás países del continente debía retirar todas sus representaciones diplomáticas. De esta manera, el conflicto quedaba englobado bajo las posiciones panamericanistas de Washington y facultaba a la Comisión de Neutrales, en la que la Argentina no participaba, a solucionar el conflicto. El canciller argentino Saavedra Lamas maniobró para contrarrestar la iniciativa norteamericana de búsqueda de la paz en el Chaco boreal, al no admitir la intervención colectiva del continente por falta de instrumentos legales y al plantear como alternativa su solución en el marco de la Sociedad de las Naciones.

En esta lucha de influencias y protagonismos que pretendían solucionar el conflicto, utilizaba a Europa (Sociedad de la Naciones) para contraponerla a los Estados Unidos (Comisión de Neutrales) y terminó logrando un importante éxito diplomático dado que la Comisión de Neutrales se disolvió ante su fracaso y las interferencias de dos centros simultáneos de negociación. Como Bolivia recusó a la Sociedad de las Naciones como entidad negociadora, la solución quedó en manos del ABCP y, en última instancia, de la Argentina, en cuya capital habrían de realizarse las primeras reuniones del tratado de paz en 1935, cuya concreción se alcanzaría recién en 1938 ([28]).

(27) Paradiso, José, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1993, págs. 82-85

(28) Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo, *Política exterior argentina: 1930-1962*, Buenos Aires, 1964, págs. 39-44.

Además de contribuir al fracaso norteamericano en la cuestión del Chaco, la Argentina se apresuró a delinear el Pacto Antibélico Sudamericano, proyectado a espaldas de los Estados Unidos y abierto a la adhesión universal de las naciones. Con motivo de la visita del presidente Justo al Brasil, el 10 de octubre de 1933, la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay formalizaron su adhesión al proyecto de Saavedra Lamas. De este modo, con un tratado ratificado por los más importantes países latinoamericanos, la Argentina podía presentarse a la Conferencia de Montevideo, que debía reunirse a fines de ese año, con la sólida base de los hechos consumados y con un prestigio internacional crecientemente ganado.

En la VII Conferencia Interamericana, reunida en Montevideo a fines de 1933, las cancillerías de Argentina y los EE.UU. coincidieron, en cambio, en diversas cuestiones hemisféricas tanto políticas como económicas, lo que permitió distender mutuamente las históricas divergencias de sus políticas exteriores, despertando, al mismo tiempo, ciertas inquietudes en el Brasil. En ese cónclave, el representante norteamericano, Cordell Hull, le comunicó al canciller argentino que su país estaba dispuesto a firmar el Pacto Antibélico, mientras que la Argentina se comprometió a apoyar la resolución económica presentada por la delegación estadounidense y que proponía la reducción de las barreras aduaneras mediante la negociación de tratados recíprocos bilaterales, la aplicación del principio de igualdad de tratamiento y la inserción en esos tratados de la cláusula de la nación más favorecida ([29]).

Esta mejor predisposición norteamericana respecto de la Argentina se correspondía con el acceso a la Casa Blanca de Franklin D. Roosevelt, que inauguró una nueva etapa en la política exterior de Washington en sus relaciones con América Latina conocida como "del buen vecino". Esta perseguía tres objetivos esenciales. En primer lugar, reemplazar la tradicional política intervencionista (política del *big stick* o "gran garrote") en la región —que había producido entre otras cosas la segregación de Panamá de Colombia y la ocupación de varios países centroamericanos y del Caribe— por otra que obtuviese los mismos resultados sin tener que apelar a medios tan drásticos. En segundo término, replantear los principios que regían la política económica de los EE.UU., pues las altas tarifas aduaneras volvían casi imposible la exportación de bienes hacia ese país, "único método por el cual podían obtenerse los dólares necesarios para comprar productos norteamericanos". Finalmente, adaptar la conducta internacional de los Estados Unidos a las nuevas formas de expansión adoptadas por el capital estadounidense en el continente, que suponían la existencia de nuevos mercados y formas de consumo ([30]).

(29) Peterson, H. F. (1985), t. II., págs. 104-106.

(30) Boersner, Demetrio, *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*, México, 1982, págs. 232 y 233; Guerrant, Edward O., *Roosevelt's good Neighbor Policy*, Nuevo México, 1950, pág. 90.

Para lograr estos resultados era necesario el compromiso formal de no intervención de ninguna república en los asuntos de otra y la creación de mecanismos colectivos permanentes, obtenidos por unanimidad, para resolver los problemas diplomáticos, económicos y militares del hemisferio. Los tres principios fundamentales para CORDELL HULL eran: el político (la idea del panamericanismo), el económico (la cooperación económica interamericana) y el militar (la defensa hemisférica) (31).

Contribuyó también a reforzar los propósitos de Washington el peligroso curso que iban adquiriendo los acontecimientos en Europa, especialmente después de la llegada de HITLER al poder en Alemania. Esto indujo al presidente ROOSEVELT a proponer al gobierno argentino la realización de una Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz, que tuvo lugar en Buenos Aires, en diciembre de 1936. A ella concurrió el mismo ROOSEVELT, que insistió en su transcurso en la unidad continental y en la necesidad de que los países americanos adoptasen mecanismos de consulta para su defensa común contra agresiones provenientes fuera del hemisferio. Se trataba, en términos de CORDELL HULL de "una doctrina Monroe hemisférica" (32). Pero JUSTO y SAAVEDRA LAMAS fueron reacios a apoyar estas propuestas, manifestando su desacuerdo con respecto a la creación de bloques o agrupaciones continentales. La reticencia argentina hacia todo compromiso que consolidara el sistema panamericano fue planteada sosteniendo la necesidad de respetar, por el contrario, los mecanismos de la Sociedad de las Naciones. Si bien la propuesta local no prosperó, la Conferencia tampoco llegó a acuerdos concretos sobre una cooperación defensiva en la región.

En la VIII Conferencia Internacional de Estados Americanos, reunida en Lima en diciembre de 1938, los Estados Unidos se esforzaron de nuevo por conseguir la adopción de medidas más eficaces para defender al continente contra la infiltración y posible agresión de las potencias del Eje. Sin embargo, aquí también la delegación argentina se opuso a este tipo de compromisos, y pese a la mediación de otros países, el acuerdo general al que se llegó no fue aceptado en principio por la república del Plata. Después de arduos debates y discusiones, los representantes americanos firmaron un documento conocido como "Declaración de Lima", que proclamaba la solidaridad continental en el caso de verse amenazadas la paz y la seguridad continental. Por mediación directa del presidente ORTIZ, la Argentina adhirió, finalmente, a esta declaración, que perfeccionaba sensiblemente el sistema interamericano (33).

(31) WELLES, SUMNER, *Where are we Heading?*, Nueva York, 1946, pág. 183.

(32) Cf. EDMUND, O., *Intervención yanqui en Argentina*, Buenos Aires, 1965.

(33) COMIL PAZ, A. y FERRARI, G. (1964), págs. 60-63.

Paralelamente, y ante las restricciones del comercio internacional, en los años '30 se revalorizaron las ideas y proyectos de una mayor integración económica entre los países del Cono Sur. En 1933 la Argentina firmó con Chile un acuerdo en Santiago, en el cual se estipulaba la iniciación de gestiones para la realización de una unión aduanera entre todos los países del continente, recomendando la celebración de un tratado argentino-chileno como punto de partida para concretarla. También fue importante el sostenido intercambio de la Argentina con el Brasil, su cuarto socio comercial en aquellos años, que impulsado por la complementariedad de sus economías obligó a ambas naciones a formalizar e incrementar ese comercio recíproco mediante un Tratado de Comercio y Navegación firmado en octubre de 1933, complementado por otros convenios refrendados en 1935 (34). El progresivo acercamiento hacia los países vecinos pasó a ocupar un lugar importante para la cancillería argentina y ello estuvo respaldado en el aumento de los flujos comerciales con la región, sobre todo entre 1939 y 1945, cuando las exportaciones alcanzaron casi al 20 % y las importaciones llegaron al 30 %, correspondiéndole al Brasil el papel más importante al absorber el 7 % de las ventas externas argentinas y el 16 % de las necesidades locales. Entre 1940 y 1943, la Argentina firmó varios convenios y acuerdos comerciales con Cuba, Ecuador, Paraguay, Perú, Bolivia y Colombia, además de un ambicioso Tratado de Libre Cambio Progresivo con el Brasil en 1941.

En síntesis, entre 1933 y 1938, las cuestiones interamericanas giraron mayormente en torno a las diferentes posiciones que sustentaron la Argentina y los Estados Unidos a través de sus representantes, el canciller SAAVEDRA LAMAS y su colega norteamericano, CORDELL HULL. Mientras la política de la Argentina quería reactivar sus vínculos con Europa, a través de la Sociedad de las Naciones y la firma de tratados bilaterales, y recuperar posiciones en América Latina; los Estados Unidos, protegiendo sus intereses económicos y estratégicos y reconociendo la amenazante situación mundial, encararon un nuevo tipo de proyecto panamericano mediante su política del "buen vecino" (35). La diplomacia argentina percibía las maniobras de Washington como un pretexto para consolidar su hegemonía continental mediante una versión renovada de la Doctrina Monroe, pero también quería un cambio en las reglas económicas vigentes, especialmente una remoción de los obstáculos proteccionistas que aún existían en el país del Norte.

(34) MADRID, EDUARDO, "Argentina y Brasil: economía y comercio en los años treinta", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, año VI, vol. VI, Nº 11, segundo semestre de 1996, págs. 123-148

(35) PETERSON, H. F. (1985), tomo II, 1985, págs. 105-107

3,4. LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LA ARGENTINA

3,4,1. Los problemas del sector externo

Dada la dependencia de la economía argentina de los flujos comerciales y de capitales, el primer impacto de la crisis se produjo en el sector externo. Las balanzas de pagos de 1930 y 1931 fueron netamente deficitarias. Entre 1929 y 1930 las exportaciones disminuyeron un 36 % mientras que las importaciones se contrajeron sólo en un 14 %. Esto se debió a la mayor inelasticidad del coeficiente de importaciones, que dependía principalmente, en un país de escasa industrialización, de la demanda interna de artículos de consumo. A esto se le sumó la desfavorable evolución de los precios relativos.

El valor de los productos agropecuarios, en especial del trigo, bajó drásticamente, lo que agravó la situación. En verdad, como afirma O'Connell, "la caída de los precios agrícolas y de otros relacionados directamente con ellos en la Argentina, solidaria con tendencias mundiales es (...) previa al año 1929, que normalmente se toma como punto de partida de la Depresión", aunque hasta la crisis esa caída se compensó en parte con el aumento de los volúmenes exportados (36).

A fines de 1931, el valor de los cereales y del lino había descendido, en promedio, a cerca de la mitad del que tenía antes de la crisis. Las carnes no sufrieron tanto, al igual que los productos forestales, pero las lanas experimentaron un gran descenso en sus cotizaciones, a lo que se sumaba el fuerte proteccionismo agrario en Europa que fue agudizándose con la depresión y resultó muy perjudicial para la Argentina. Se produjo también una caída en los términos de intercambio, por la mayor declinación de los precios agropecuarios con respecto a los industriales. Debido a la coyuntura internacional adversa, a la gran propensión a importar y a un poder de compra interno que se mantenía elevado, no se podía equilibrar la balanza de pagos, lo que presionaba sobre la cotización del peso. La crisis de pagos recayó principalmente sobre los tenedores de valores argentinos en el extranjero, sobre los exportadores y también sobre los consumidores, al disminuir las importaciones. Los bancos no disponían de la organización y de los medios técnicos para contribuir con los billetes necesarios y la solución hallada fue el redescuento de los papeles en la Caja de Conversión, que no se había cerrado todavía aunque la conversión estaba suspendida.

(36) O'Connell, Arturo, "La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta", en *Desarrollo económico*, N° 92, enero-marzo de 1984, págs. 488 y 489.

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Precio del trigo	Expo. trigo y harina	Términos del intercambio
1925	1.972.567.911	1.992.835.604	-20.267.693	12,20	2.237.883	80,3
1926	1.800.405.730	1.869.310.220	-68.904.490	11,31	4.467.851	73,4
1927	2.293.920.652	1.947.282.736	346.637.916	10,50	5.537.392	72,0
1928	2.396.608.299	1.901.608.474	494.999.825	9,68	6.809.030	97,0
1929	2.167.599.813	1.959.084.898	208.514.915	8,79	2.362.389	90,4
1930	1.395.691.317	1.679.960.782	-284.269.465	5,56	3.761.735	79,1
1931	1.455.814.660	1.173.828.311	281.986.349	6,40	3.524.666	60,3
1932	1.287.782.498	836.264.536	451.517.962	5,28	4.013.423	58,7
1933	1.120.841.512	897.148.929	223.692.583	6,07	4.951.477	56,9
1934	1.438.433.978	1.109.032.444	328.501.534	7,28	3.948.595	68,6
1935	1.569.349.057	1.174.981.223	394.367.834	10,52	1.724.362	70,3
1936	1.655.712.396	1.116.710.994	539.001.402	13,21	4.023.189	86,7
1937	2.310.997.802	1.557.684.380	753.313.422	8,85	2.060.409	97,3
1938	1.400.452.807	1.460.887.797	-60.434.990	6,71	4.886.970	79,5
1939	1.573.173.278	1.338.332.419	234.840.859	7,64	3.758.362	76,4
1940	1.427.637.907	1.498.757.027	-71.119.120	s/d	s/d	71,5

Nota: las cifras de importaciones están calculadas en valores reales teniendo en cuenta las diferencias que sobre los valores de tarifa aduanera acusan los valores reales de un grupo importante de artículos.

Términos del intercambio 1913 = 100.

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942).

Cuadro 3,4. Comerci[illegible]terior y términos del intercambio (1925-1939) (en m$n).

En un principio, para hacer frente a la crisis, se pusieron en práctica políticas ortodoxas, que, de acuerdo con la concepción dominante de la época, buscaban equilibrar el presupuesto como base para estimular a los mercados a encontrar un nuevo punto de equilibrio. Conforme a esa orientación, se redujeron los salarios de los empleados públicos y se practicaron múltiples restricciones presupuestarias. Pero, al mismo tiempo, comenzaron a tomarse medidas económicas en las que el Estado tenía un papel cada vez más importante. Paradójicamente, fueron las viejas elites liberales las que condujeron este proceso, procurando de ese modo salvaguardar un sistema económico en peligro, en el que se hallaban muy involucrados sus propios intereses. La participación del Estado en la vida económica del país comenzó allí un irresistible ascenso aunque, hasta mediados de 1933, las políticas implementadas apuntaron a atenuar los efectos de la crisis en el corto plazo a la espera de que los mercados mundiales retornaran a su funcionamiento "normal".

La primera medida importante, que se tomó en octubre de 1931 a fin de atenuar el desequilibrio del comercio exterior y la fuga de divisas, fue la implantación del control de cambios. El mecanismo elegido consistió en la creación de una Comisión de Control de Cambios que tenía por objetivo fijar periódicamente el valor de las divisas y asegurar el pago de las obligaciones financieras externas. Esto se garantizaba mediante un sistema de permisos de cambio que distribuía las divisas disponibles en función de una lista de prioridades donde figuraba, en primer término, el pago de la deuda externa y luego el de las

importaciones imprescindibles (materias primas para las industrias nacionales, combustibles, bienes de consumo indispensables). En 1933, a fin de flexibilizar el sistema se ajustaron algunas de sus disposiciones y en especial se creó un doble mercado de cambios, cuyo funcionamiento se analizará más adelante (37).

Como consecuencia de estas medidas la balanza comercial pasó de un déficit de 284 millones de pesos en 1930 a un superávit de 539 millones en 1936, en tanto que los movimientos de capital se volvieron también positivos y el nivel de reservas experimentó una saludable alza. Es cierto que las mejores condiciones de la economía argentina entre 1933 y 1937 se debían, además de a las medidas implementadas, a una mejoría de la coyuntura mundial. La sequía que padeció el hemisferio norte en 1937 contribuyó para que el sector externo mostrara una recuperación, aunque retrocedería nuevamente en 1938, cuando se produjo una nueva crisis.

El incremento del 10 % que se fijó en los aranceles aduaneros contribuyó a acentuar el efecto proteccionista que de hecho tenían las disposiciones cambiarias. Pero los efectos de ambas medidas resultaron amortiguados por la firma del Pacto Roca-Runciman, que establecía una política discriminatoria en favor de las empresas y exportadores ingleses. Con todo, tuviera o no esa finalidad, el fuerte proceso de industrialización por sustitución de importaciones que vivió el país en aquellos años, se debió en gran parte a la política adoptada por los gobiernos conservadores de entonces en el sector externo.

3.4.2. El Pacto Roca-Runciman y el problema de las carnes

La disminución del dinamismo en las relaciones económicas de la Argentina con Gran Bretaña hacia fines de los años '20 y su importancia para los sectores más tradicionales del país sudamericano se manifestaron en un creciente interés por lograr una solución de los problemas que afectaban los vínculos bilaterales. Por eso, en 1929 se realizó el primer intento de convenio bilateral con Inglaterra, que puede tomarse como el antecedente más importante del futuro Pacto Roca-Runciman.

Ese año, en el marco de una visita a varios países de Sudamérica, llegó una misión británica a la Argentina encabezada por Lord D'Abernon, que arribó a un acuerdo con el gobierno de Yrigoyen por el cual se estableció un crédito recíproco por 100 millones de pesos oro para la compra de material ferroviario por parte de nuestro país, a cambio de carnes y cereales. La misión D'Abernon tenía como principal objetivo la recuperación de ciertas industrias británicas que se encontraban en declinación y no podían resistir ya una competencia libre frente a las firmas de otras potencias y a la aparición de bienes sustitutivos, como el transporte automotor y el petróleo.

(37) Para un análisis detallado del control de cambios pueden consultarse las tres obras clásicas sobre el tema: Beveraggi Allende, W. (1954); Prados Arrarte, Jesus, *El control de cambios*, Buenos Aires, 1944 y Salera, Virgil, *Exchange Control and the Argentine Market*, Nueva York, 1941.

En el informe presentado para dar cuenta de su misión a la Argentina, Lord D'Abernon señalaba que "la Argentina, especialmente, no puede depender del mercado británico abierto y menos aún de la capacidad y de la buena voluntad británicas para absorber una cantidad mayor de sus productos, a no ser que se asegure ofreciéndonos facilidades para el comercio recíproco". Pero al mismo tiempo reconocía que Gran Bretaña no había sabido aprovechar plenamente las ventajas que tuvo en el pasado, y ahora hacía frente a una competencia muy marcada de otros países, sobre todo de los Estados Unidos, por lo cual también le era conveniente estimular las relaciones económicas y comerciales con la nación del Plata (38)

No es de extrañar que para el cónsul norteamericano en Buenos Aires, el tratado se hacía con el solo fin de perjudicar a los Estados Unidos, y el mismo embajador británico reconocía que el convenio representaba un regalo de 7 a 8 millones de libras para las industrias británicas sin ventajas aparentes para la Argentina. Porque no significaba un aumento de las exportaciones argentinas, sino un comercio "atado" a la compra de productos ingleses. Sin embargo, el Convenio Oyhanarte-D'Abernon no llegó a ser aprobado por el Congreso (donde Yrigoyen veía generalmente bloquear sus proyectos por la oposición) antes del golpe de Estado de setiembre de 1930, y, por lo tanto, no tuvo vigencia. A pesar de ello, lo que no se logró concretar a través suyo, se consiguió en parte, más tarde, en mayo de 1933, con el Pacto Roca-Runciman (39).

En tanto, la depresión mundial afectaba seriamente el sector ganadero argentino. La reducción del poder adquisitivo en el extranjero determinó una grave contracción de la demanda de carne local. El volumen de exportaciones cárnicas a ultramar descendió en más del 25 % entre 1929 y 1932, y si bien el consumo interno aumentó levemente, las matanzas anuales de 1931 y 1932 fueron menores con respecto a los años anteriores a la crisis. Debe agregarse que, al tiempo que disminuía el volumen exportado, también caían los precios.

A mediados de 1932 se sumó a este fenómeno el hecho de que los países del Commonwealth se reunieron en la Conferencia de Ottawa solicitando un retorno al sistema proteccionista de "preferencias imperiales" a fin de defenderse de la crisis. Esto significaba para el Reino Unido, abandonar los principios del "librecambio" por los cuales había bregado desde mediados del siglo XIX. Se desarrolló así una serie de convenios destinados a consolidar la unidad económica del Imperio, y Gran Bretaña se comprometió con Australia y Nueva Zelanda a que la importación

(38) Lord D'Abernon, "Informe sobre las relaciones comerciales anglo-argentinas", *Revista de Economía Argentina*, N° 141, marzo de 1930, págs. 232-241.

(39) Cf. Fodor, J. y O'Connell, A. (1973).

de carne enfriada "extraimperial" sería mantenida al nivel de las importaciones de junio de 1932, cuando las exportaciones argentinas acusaron uno de sus niveles más bajos de casi toda la década. En relación con el mismo año base, las importaciones de otras regiones se reducirían en seis etapas trimestrales a sólo el 65 % de su nivel anterior. Se privilegiaba de ese modo en el comercio británico a los países del Commonwealth mientras que la imposición de cuotas (y la reducción de las importaciones) para los productos argentinos constituía una realidad. Los ganaderos argentinos podían perder a sus clientes más valiosos.

Por otro lado, como consecuencia del control de cambios argentino, las ganancias de las compañías británicas, sin posibilidad de ser remitidas, comenzaron a acumularse en Buenos Aires, mientras que el aumento de los gravámenes aduaneros preocupaba a muchos exportadores británicos cuyos productos habían gozado de franquicias.

La Sociedad Rural Argentina comenzó, entonces, a presionar al gobierno de Justo para que se emprendiera una acción diplomática a fin de ayudar a los ganaderos locales a mantener su participación en el mercado del Reino Unido y arrebatar el control del comercio exterior al *pool* frigorífico anglo-norteamericano. El gobierno conservador, muy receptivo a esta presión, envió a Londres, en 1933, una misión encabezada por Julio Argentino Roca (h), vicepresidente de la Nación, para negociar el mantenimiento de la cuota argentina de carne enfriada en el mercado británico.

¿Cuáles eran los condicionamientos que se planteaban cuando viajó la misión Roca? Por el lado argentino, la principal preocupación era, evidentemente, la amenaza de reducción de la cuota de importación de carnes para los países ajenos al Commonwealth, como la Argentina. También perjudicaba la implementación de licencias de importación, que oficializaban el *pool* de los frigoríficos imponiendo el control del comercio de carnes por parte de Inglaterra. Pero, al mismo tiempo, algunas medidas del gobierno argentino afectaban los intereses británicos, como el control de cambios y el incremento de aranceles, así como inquietaba la situación de diversas empresas y compañías británicas (de seguros, ferroviarias, tranviarias) y de los negocios vinculados a la obtención de contratos públicos (40).

Por consiguiente, tanto para la Argentina como para Inglaterra había elementos diversos de negociación, cuando viajó la misión Roca —con el pretexto de devolver una visita del príncipe de Gales a nuestro país— a negociar el mantenimiento de la cuota de carnes para la Argentina. Lo que Gran Bretaña pretendía era una asignación preferencial de las divisas, un desbloqueo de fondos congelados y una reducción de los aranceles. A cambio, estaba dispuesta a aceptar la

(40) Skupch, Pedro, "El deterioro y fin de la hegemonía británica sobre la economía argentina, 1914-1947", en Panaia, M. y otros, *Estudios sobre los orígenes del peronismo/2*, Buenos Aires, 1975, págs. 36-43.

suspensión temporaria del pago del servicio de la deuda externa. La Argentina, por su parte, pedía que no se redujera la cuota de *chilled* o carne enfriada, y que el gobierno local mantuviera el control de esa cuota (41).

Los ingleses no se hallaban tan seguros en su posición negociadora. Un memorándum del Foreign Office de la época señalaba: "...se puede hacer cualquier cosa con una bayoneta menos sentarse sobre ella. Hemos inducido a los argentinos a negociar por miedo (...) no vamos a poder seguir adelante solamente con miedo (...) Si dejamos pasar esta etapa, hay un peligro real de una reacción violenta en la Argentina" (42).

Sin embargo, la firma del polémico Pacto Roca-Runciman, el 1° de mayo de 1933, no ofreció demasiadas ventajas para la Argentina, mientras satisfacía la mayor parte de los pedidos del lado británico (43). En forma resumida, el Pacto aseguraba una cuota de carne enfriada en el mercado inglés (en un monto un 10 % menor que la cantidad importada hasta junio de 1932, la más baja de los últimos años), e Inglaterra concedía una participación a los frigoríficos nacionales para la exportación de carne argentina mediante una cuota del 15 % que tardó varios años en poder hacerse efectiva. A cambio, Gran Bretaña lograba diversas medidas que favorecían a los intereses británicos. Así, por ejemplo, se garantizaba, a través del mecanismo del control de cambios, la cantidad de divisas necesarias para hacer frente a las remesas corrientes al Reino Unido en un volumen igual a las ventas de productos argentinos hacia aquel país (lo que constituía un evidente privilegio respecto de otras naciones); se asumía el compromiso de tratar de una manera "benevolente" —o sea, en forma preferencial— las inversiones inglesas; y se aceptaba no incrementar los aranceles sobre algunas importaciones británicas, como el carbón, e incluso reducir los aranceles para otros productos de ese origen. La famosa frase de Julio A. Roca (h), celebrando la firma del pacto, en el sentido de que la Argentina era "por su interdependencia recíproca, desde el punto de vista económico, una parte integrante del Reino Unido", parecía hacerse realidad.

Los acuerdos financieros de 1933, que acompañaron el Pacto, los llamados "empréstitos de desbloqueo", establecieron un plan de emisión de bonos de largo plazo y a un interés razonable para poder reestructurar las deudas anteriores, dinero bloqueado por no haberse logrado la cantidad de cambio suficiente para hacer las correspondientes remesas. Los títulos eran transferidos a los tenedores de ese dinero bloqueado, los cuales lo traspasaban al Tesoro argentino para ser destinado a la amortización de la deuda flotante (44). El gobierno mantuvo así el servicio íntegro de su deuda externa, a diferencia de lo que ocurrió con otros países latinoamericanos. En años posteriores, se hicieron nuevas conversiones de la

(41) Cf. Drosdoff, Daniel, *El gobierno de las vacas*, Buenos Aires, 1972.

(42) Foreign Office, A7753/10/2, 18/11/1932.

(43) Ver texto del Pacto en Malgesini, G. y Alvarez, N., *El Estado y la economía, 1930-1955*, tomo I, Buenos Aires, 1983, págs. 46-54.

(44) Prebisch, R, *Obras...*, t. II (1991), pág. 107; Alhadeff, Peter, "Dependencia, historiografía y objeciones al Pacto Roca", en *Desarrollo económico*, N° 99, octubre-diciembre de 1985.

deuda externa alargando plazos y reduciendo el interés. Esta conducta virtuosa ha sido elogiada por algunos autores, que señalan que con ello se mantuvo alto el crédito nacional (45).

Otros, en cambio, consideran que la actitud más flexible con respecto al pago de su deuda por parte de países como el Brasil, no los perjudicaron mayormente, e incluso se favorecieron utilizando "la suspensión de pagos en forma total o parcial, como instrumento de su diplomacia económica", mientras la Argentina, que siguió respetando sus compromisos internacionales, no obtuvo mayores beneficios en sus negociaciones internacionales posteriores (46). Se sostiene también que, en tanto la disminución de la actividad económica entre 1930 y 1932 fue menor en Brasil que en la Argentina; el crecimiento económico entre 1932 y 1937 fue mayor (7,5 % anual) para el primer país que para el segundo (5 % anual), lo que indica que aquellas naciones que renegociaron su deuda tuvieron mejor desempeño que las que cumplieron con ella (47).

El problema en la evaluación del Pacto Roca-Runciman consiste en saber, de todos modos, si realmente el comercio de carnes era fundamental para la Argentina o sólo lo era para un sector económico particular y en establecer si no podía negociarse de otra manera, considerando, por ejemplo, que el envío de las remesas por intereses y dividendos, que preocupaba mucho a los ingleses, se hallaba prácticamente bloqueado por el control de cambios y que el monto anual de esas remesas, que se calculaba en cerca de 15 millones de libras esterlinas, era casi idéntico al de las exportaciones de carne enfriada al Reino Unido, lo que podía haber constituido un elemento de negociación importante (48). Además, Inglaterra dependía en gran medida de las exportaciones argentinas, y en particular de la carne enfriada, debido a las distancias, ya que los barcos frigoríficos no garantizaban que los productos de otros países competidores llegaran en buenas condiciones al mercado británico. En esa cuestión, el Pacto de Ottawa era más un fantasma que una amenaza real para la Argentina.

Sin embargo, si el Pacto Roca-Runciman evitaba una brusca contracción de las exportaciones de carnes, no aseguraba la posición de los ganaderos. El carácter oligopólico de los frigoríficos y la falta de control estatal en el negocio les permitía a aquéllos ejercer plenamente su poder de compra, clasificando la calidad de las reses y manejando los precios de manera arbitraria. Los ganaderos volvieron, entonces, a reclamar la intervención del Estado en su defensa, aunque la división

(45) Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, 1998, pág. 134. Aunque estos autores señalan que Brasil se comportó distinto por la menor capacidad de presión de Inglaterra. Dicho de otro modo, porque era mucho menos dependiente de los mercados británicos que la Argentina. Aunque los norteamericanos también se comportaron de una manera "flexible" con los deudores brasileños.

(46) Marichal, C. (1982), págs. 250-262.

(47) Veganzones, Marie-Ange y Winograd, Carlos, *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado*, Paris, 1997, nota 28, pág. 258.

(48) Cf. Fodor, J. y O'Connell, A. (1973).

entre criadores e invernadores se hizo manifiesta en las discusiones sobre el alcance de la intervención. Los primeros pretendían una organización de productores con participación directa en la industrialización y comercialización de las carnes, mientras que los segundos sólo exigían un marco regulatorio, pero rechazaban la idea de que el Estado se inmiscuyera directamente en la gestión de las empresas.

Finalmente, el 29 de setiembre de 1933, se aprobó la ley que creaba la Junta Nacional de Carnes. Sin recoger sus planteos en bloque, la ley se inclinaba a satisfacer las demandas de los invernadores. Aun así, contemplaba la creación del Frigorífico Nacional de la Capital y de la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP), organismo que iba a ser dirigido durante largo tiempo por Horacio Pereda, un notorio dirigente criador.

Los frigoríficos continuaban, sin embargo, ejerciendo su dominio. Mientras los precios en el mercado inglés habían comenzado a subir, ellos pagaban a los ganaderos un precio cada vez menor. Por eso, en 1934, Lisandro de la Torre, senador por Santa Fe, declaró que los ganaderos aún estaban siendo explotados por los frigoríficos. Propuso, entonces, que se designara una comisión dedicada a la investigación de maniobras perjudiciales para los productores en la industria de la carne, moción aprobada el 1° de setiembre de 1934. La investigación llevó seis meses, en los que la Comisión Investigadora del Comercio de Carnes debió luchar contra los obstáculos que sistemáticamente le ponían tanto el gobierno nacional como los propios frigoríficos.

Un acontecimiento muy conocido permite graficar las obstrucciones al trabajo de la Comisión. La empresa Anglo se había negado a entregar los cálculos de sus costos de producción, que tenía en Buenos Aires, pero tres estibadores portuarios denunciaron que las planillas correspondientes estaban siendo enviadas a la casa matriz en el vapor "Norman Star" colocadas en más de veinte cajones con el rótulo de *corned beef*, cubiertos por bolsas de estiércol (49).

A pesar de las dificultades, tanto el informe de la mayoría de la Comisión como el presentado por el senador De la Torre en minoría lograban mostrar flagrantes irregularidades. Se señalaba, por ejemplo, la falta de fiscalización gubernamental en las declaraciones del impuesto a los réditos para el caso de los grandes frigoríficos extranjeros, que contrastaba con el gran celo puesto en el control de los frigoríficos de origen nacional. Esto, sumado a las amplias evidencias de que el *pool* de frigoríficos estaba evadiendo una parte importante del tributo permitía sospechar de la connivencia de algunos funcionarios en una estafa al Estado. También recibían esos frigoríficos un tratamiento "preferencial" en la Comisión de Control de Cambios a la hora de negociar las divisas obtenidas.

(49) Palacios, Alfredo, *Petróleo, monopolios y latifundio*, Buenos Aires, 1957, pág. 138.

Se acusaba, sobre todo, a los empresarios de los frigoríficos de dominar por completo el mercado de la carne, lo que permitía manejar de manera discrecional el precio del ganado, independientemente de las fluctuaciones de los precios en Smithfield (el mercado de Londres), favoreciendo a un pequeño número de invernadores y expoliando a la inmensa mayoría de los productores. Los frigoríficos imponían, además, condiciones inhumanas de trabajo a los obreros, a quienes pagaban salarios miserables. Su poder, con el apoyo del aparato burocrático del Estado, era utilizado también para forzar una descapitalización de los pequeños frigoríficos competidores y para desplazarlos por completo del mercado de exportación o absorberlos.

Se señalaba, además, que las leyes que creaban la Junta Nacional de Carnes y la CAP eran utilizadas discrecionalmente en provecho del grupo oligopólico de frigoríficos extranjeros y del grupo ganadero más vinculado a ellos, desvirtuando los objetivos iniciales que apuntaban a encontrar una solución a los productores y frigoríficos menos poderosos.

En especial, el ataque del político santafesino consistió en denunciar no sólo la acción distorsiva del monopolio de los frigoríficos, sino también la complicidad del gobierno en las maniobras de dichos empresarios. La discusión terminó, luego de varias semanas de tratamiento del tema, con el asesinato, en el mismo recinto del Congreso, de otro senador por Santa Fe, ENZO BORDABEHERE, amigo de LISANDRO DE LA TORRE, y a quien iban dirigidos aparentemente los disparos, uno de los crímenes más impactantes de la historia política argentina (50).

Luego de estos acontecimientos, además del repudio del crimen, lo que quedó en evidencia fue que la conducta de los frigoríficos era claramente ilícita. *La Prensa*, uno de los diarios más influyentes de Buenos Aires, expresaba, el 31 de julio de 1935, lo que pensaba la opinión pública:

"Creemos que estamos en presencia de uno de los trabajos parlamentarios más útiles realizados hasta hoy en el país, y el hecho de que haya sido ensombrecido por un crimen que constituye una gran vergüenza no le resta trascendencia. La investigación del Senado ha adelantado en varios años la solución, que no puede ser fácil, del problema ganadero nacional en todo lo que se relaciona con el comercio exterior e interior de carnes...".

"De hoy en adelante, ni la actual administración ni sus continuadores podrán permanecer impasibles ante los procedimientos monopolistas, violaciones de leyes y evasiones de impuestos que se han demostrado, so pena de incurrir en las más severas sanciones morales de la opinión pública. Eso se ha ganado hasta ahora en la jornada."

(50) Cf. PUIGGROS, R. (1957); SMITH, P. (1968). El asesino, RAMON VALDEZ CORIA, era un guardaespaldas del ministro de Agricultura, hecho que arrojaba sospechas sobre las autoridades gubernamentales.

El Acuerdo Roca-Runciman tenía una duración de tres años. Al culminar su período de vigencia en 1936, ambos gobiernos iniciaron una nueva ronda de negociaciones. La coyuntura presentaba ahora características diferentes de las existentes en 1933. El gobierno británico se encontraba bajo una fuerte presión de los propios ganaderos ingleses, que demandaban simultáneamente protección frente a la competencia extranjera y apoyo financiero oficial. Por eso, en el nuevo tratado —conocido como "Malbrán-Eden"— las carnes argentinas fueron gravadas con un arancel del 20 % sobre el precio de venta, que se utilizaría para subvencionar a los ganaderos británicos. A cambio de ello, el gobierno argentino adquiría el derecho de distribuir los permisos de exportación entre los frigoríficos, aunque las críticas de las organizaciones rurales en las que tenían influencia los criadores apuntaron al hecho de que las cuotas no sufrieron modificaciones sustanciales con respecto al período previo, en el que eran manejadas por el gobierno inglés. El nuevo tratado ponía de manifiesto con más claridad que el anterior la debilidad del gobierno argentino en las negociaciones y la creciente dificultad para sostener los pilares de la estructura productiva de la Argentina (51).

Para compensar las pérdidas que el nuevo tributo británico podía acarrear a los ganaderos y a los frigoríficos, el gobierno implementó un subsidio y un tipo de cambio diferencial para las divisas liquidadas por los frigoríficos. De esa manera, el precio final de venta del *chilled beef* argentino en el mercado londinense no sufriría alteraciones a pesar del impuesto y las exportaciones no se verían alteradas. Así, el erario público, nutrido por los contribuyentes argentinos se hacía cargo del subsidio a los ganaderos británicos.

3,4,3. Las relaciones comerciales y otros tratados internacionales de la época

La primera reacción de las autoridades argentinas ante la Depresión fue evitar que el impacto de la crisis golpeara las relaciones con Gran Bretaña, especialmente en lo referente al comercio de carnes. Por eso, hasta la firma del Pacto Roca-Runciman el principal foco de interés se centró allí, mientras se contemplaba casi pasivamente el deterioro de las relaciones con otras potencias.

Una vez logrado el objetivo principal con la firma del Pacto, la política exterior recuperó dinamismo, aunque introduciendo características novedosas con respecto al pasado. En primer lugar, y probablemente recogiendo la influencia del turbulento contexto mundial, se avanzó firmemente hacia el bilateralismo, que

(51) Cf. DROSDOFF, D. (1972).

quedó plasmado en un conjunto de tratados con diversos países con los que se deseaba profundizar las relaciones recíprocas, como Alemania, Suiza, Brasil, Bélgica y Holanda.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, pudo observarse un mayor interés en la diversificación de los mercados de exportación e importación. Esto no significaba, en principio, cuestionar el papel de Gran Bretaña como socio privilegiado, pero comenzaba a señalar los límites que la relación con dicha potencia imponía al crecimiento argentino, algo que quedaría más claro aún luego de la firma del Pacto Malbrán-Eden.

Por otra parte, la desestructuración del orden económico mundial provocó una agudización de la competencia entre las potencias, que pugnaron por conquistar un lugar de privilegio en territorios donde previamente no habían tenido un interés especial. En el caso de América Latina en general y de la Argentina en particular, la disputa por incrementar su influencia llevó a Gran Bretaña, los Estados Unidos y Alemania a importantes conflictos y roces, que no pudieron atemperarse hasta la consolidación de un nuevo orden internacional en la inmediata posguerra. Esto le permitía a los países latinoamericanos aprovechar las disputas para negociar con mayor laxitud, pero los sometía también a un juego de presiones más intensas.

Teniendo presente este complejo contexto, se puede avanzar en el análisis de las relaciones de la Argentina con algunos países que tuvieron especial importancia en el rediseño de los lineamientos principales de la política exterior, uno de cuyos ejemplos más claros fue Alemania. En décadas anteriores, especialmente antes de la Primera Guerra Mundial, dicho país había sido un proveedor importante del mercado argentino, aunque en los años '20 se hallaba lejos del nivel de Gran Bretaña y los Estados Unidos. A su vez la Argentina, era la nación sudamericana con mejores relaciones económicas con Alemania. En 1927, las inversiones alemanas en el país sumaban 275 millones de dólares, lo que representaba un 7,92 % del total de inversiones extranjeras, mientras que su participación en el comercio exterior argentino era de un 11,2 % de las importaciones y de un 16,5 % de las exportaciones para ese año.

La crisis del '30 afectó fuertemente esas relaciones, que se deterioraron hasta 1934, afectando especialmente al comercio bilateral, que virtualmente se derrumbó. Ocurre que, al momento del advenimiento del nazismo al poder, Alemania sufría una severa escasez de divisas. Para superar este inconveniente, la estrategia germana consistió en negociar convenios de compensación a fin de colocar sus productos a cambio de aquellos que necesitaba, procurando también créditos para la adquisición de materias primas que destinaba para sus industrias sin necesidad de utilizar divisas.

Bajo estas circunstancias se envió una delegación a Sudamérica encabezada por Otto Kiep, que comenzaría por visitar la Argentina en junio de 1934. Inicialmente las negociaciones se tornaron complicadas debido a que los alemanes plantearon su imposibilidad de comprar carnes. Además, la Argentina se resistía a convalidar un intercambio sin divisas. Pero el 28 de noviembre de 1934 se firmó finalmente un Convenio Comercial y de Pagos, donde ambos países se comprometían a que sus importadores tuvieran un tipo de cambio tan favorable como el de

cualquier otra nación. Se creó también un organismo mixto para contemplar las discrepancias que pudieran generarse en la puesta en práctica del acuerdo, con sede en Buenos Aires (52).

El convenio con Alemania fortalecía la clásica división internacional del trabajo, de intercambio de materias primas por productos manufacturados, asemejándose, en este sentido, a la relación que existía con el Reino Unido. Es así como Alemania se convirtió, a partir de 1937, en el principal comprador de carne congelada argentina, absorbiendo alrededor del 50 % de dichas exportaciones, y su importancia como comprador de cereales y lino también se incrementó significativamente. Dado el fuerte superávit comercial que la Argentina tenía en el intercambio bilateral, el gobierno argentino triplicó las compras oficiales provenientes de dicho país incluyendo importaciones de material ferroviario, hasta entonces prácticamente monopolio de las firmas británicas.

Aun así, el comercio no logró retornar a los volúmenes de la década del '20, dadas las dificultades de Alemania para equilibrar el intercambio, debido a sus mayores precios en relación con la competencia, a los plazos de entrega excesivamente largos y a las necesidades de abastecimiento interno para sustentar la carrera armamentista, que dejaba poco margen para incrementar los saldos exportables. A estos problemas se les agregaban el carácter estacional de las exportaciones argentinas y los atrasos en los pagos de los importadores de este país. Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, finalmente, el comercio bilateral se interrumpió casi en forma total (53).

A pesar de las dificultades apuntadas, la importancia del comercio en las relaciones bilaterales era mayor que la de las inversiones alemanas en la Argentina. A fines del siglo XIX, los capitales alemanes comenzaron un proceso de expansión en el país del Plata. Su ingreso tardío y los vínculos que la Argentina había trabado ya con Gran Bretaña los confinó a sectores de importancia secundaria. No obstante, allí fueron conquistando una posición cada vez más firme, mientras se transformaban de empresas comerciales en productoras directas. Si bien durante la Primera Guerra debieron retirarse del mercado, en la década del '20 recuperaron su antigua posición.

Aunque existe cierta controversia en torno a la magnitud de las inversiones alemanas en los años '30, si se tiene en cuenta el lugar secundario de la Argentina para Alemania, las dificultades del intercambio y la estrategia económica alemana, no resulta extraño que éstas no hayan sido muy dinámicas. De allí que, frente a los capitales británicos y norteamericanos, ocupaban un lugar secundario y tendían a perder participación, sobre todo frente a los segundos.

(52) Cf. Ebel, Arnold, *Das Dritte Reich und Argentinien*, Colonia, 1970.

(53) Musacchio, Andrés, "La Alemania nazi y la Argentina en los años 30, crisis económica, bilateralismo y grupos de interés", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 2, primer semestre de 1992.

Las inversiones germanas se caracterizaban por un fuerte grado de concentración, originado en la escala de producción que demandaban los sectores en los que se situaban, el tamaño de las empresas que se instalaron o el carácter oligopólico de esos mercados. Además tenían una gran diversificación, emergente tanto de la búsqueda de mayores ganancias como de complementar la actividad principal con la integración vertical de la cadena productiva. Su comportamiento mostraba la constitución de un grupo con firmes vínculos entre empresas, tanto por la interrelación comercial y productiva, como por la participación de miembros comunes en múltiples directorios. El capital bancario era un fuerte factor de cohesión. Sin embargo, esto no impedía por completo la aparición de competencia y recelos entre diversas firmas.

El estallido de la guerra significó un duro traspié para las empresas alemanas en la Argentina. La interrupción del comercio bilateral las aisló del viejo continente y las medidas de boicot anglo-norteamericanas las confinaron al mercado interno. El aislamiento interrumpió la remisión de utilidades, lo que permitió, empero, una mayor capitalización. La presión de los países aliados impulsó al gobierno argentino a ejercer un control creciente de sus actividades hasta que, con la declaración de la guerra, fueron expropiadas y nacionalizadas [54].

También con los Estados Unidos se firmó un tratado comercial en 1941 pero en este caso las negociaciones padecieron de las múltiples dificultades que atravesaron en los años '30 las relaciones argentino-norteamericanas. El primer motivo de conflicto fue sin duda el mismo Pacto Roca-Runciman, que por sus cláusulas con respecto al tratamiento diferenciado del control de cambios, los aranceles y las inversiones, beneficiaba al Reino Unido y discriminaba a terceros países y, en especial, a los Estados Unidos, que eran, como hemos visto, el segundo *partenaire* económico más importante de la Argentina. El secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull, advirtió directamente a los representantes argentinos en Washington sobre las consecuencias que podía traer el tratado sobre el comercio de su país, "confirmando que en el Pacto había evidentes elementos de discriminación a favor del Reino Unido" [55]. La cuestión principal que los norteamericanos enjuiciaban era el manejo del control de cambios [56].

Por esa razón, aunque en junio de 1934 se aprobó en el Congreso norteamericano la "Reciprocal Trade Agreement Act", que estimulaba la firma de tratados comerciales recíprocos con otros países sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida procurando eliminar todo tipo de discriminaciones mutuas y barreras comerciales, las negociaciones con la Argentina fueron demorándose. En 1935, el gobierno de Washington trató de dar una solución parcial al problema del embargo sanitario de carnes mediante una Convención Sanitaria que autorizaba la entrada de productos provenientes de la Patagonia, zona que estaba libre de problemas de

(54) Cf. Musacchio, Andres, "Los capitales alemanes en la Argentina en la década del 30", en *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, Colonia, 2000.

(55) Garcia Molina, Fernando y Mayo, Carlos, "Estados Unidos, Gran Bretaña, Argentina y el Tratado Roca Runciman", en *Academia Nacional de la Historia*, Buenos Aires, 1999, pág. 6.

(56) Cf. Salera, V. (1941).

aftosa, pero los intereses del llamado *"farm block"* (ganaderos y agricultores del medio oeste y oeste estadounidense, que veían en la Argentina un competidor para sus propios productos) fueron más fuertes y la Convención no se aprobó.

Recién en agosto de 1939, poco antes de la invasión a Polonia y el inicio de la guerra, el Departamento de Estado norteamericano decidió iniciar formalmente las negociaciones para un acuerdo bilateral. Sin embargo, a pesar de que el comercio entre los dos países había decrecido fuertemente con respecto a la década de 1920 el acuerdo se demoró todavía dos años. En la Argentina eran los sectores industriales los más interesados en llegar a un arreglo, pues la situación del abastecimiento de bienes de capital y materias primas había devenido crítica, en un país que se industrializaba rápidamente. Algunos miembros prominentes del gobierno argentino se movían en la misma dirección y el Plan de Reactivación Económica presentado al Congreso argentino por el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, que analizaremos más adelante, proponía regularizar en forma prioritaria las relaciones con los EE.UU., al tiempo que un miembro del equipo económico, Raul Prebisch, viajaba a Washington para obtener un crédito del Eximbank.

Finalmente, el 14 de octubre de 1941 se firmó el tratado comercial entre los dos países, que reemplazaba el firmado en 1853. Pero si bien ambos se concedían el tratamiento de la nación más favorecida en todas las cuestiones relativas a derechos aduaneros, que significaba gozar recíprocamente de las mismas ventajas concedidas a terceros por cualquiera de ellos, no se incluyó el tema de la venta de carnes y no se eliminaron aranceles e impuestos que muchos productos agropecuarios tenían de acuerdo con la legislación de los EE.UU. El convenio no resolvía así el tema principal de controversias en cuanto a la colocación de las exportaciones argentinas aunque facilitaba el abastecimiento de productos en el mercado norteamericano.

La solución estaba lejos de llegar, aunque la guerra, si en otro sentido entorpecería las relaciones políticas y económicas, favorecería nuevamente por un tiempo la venta de productos agropecuarios al país del Norte, debido a las mayores necesidades originadas por el conflicto bélico.

Otras negociaciones comerciales importantes en la época se desarrollaron con nuestro principal vecino, el Brasil. El comercio argentino-brasileño representaba en los años '30 entre un 5 y un 6 % de las importaciones y las exportaciones argentinas y los saldos comerciales eran variables en el tiempo. Pero existía por parte de las autoridades de los dos países el ánimo de incrementarlo. Es así, que el 29 de mayo de 1935, aprovechando la visita a Buenos Aires del presidente del Brasil, Getulio Vargas, se firmó un convenio de cooperación y coordinación en el cual se designaron técnicos a través de los ministerios de Agricultura, para un mejor conocimiento de las condiciones sanitarias [57].

(57) Cf. Tirre, Emilce, "Estados Unidos, la Argentina y la unión aduanera con el Brasil, 1935-1942", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 13, Buenos Aires, 1997, pág. 152.

También se firmó un tratado de comercio y navegación entre los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, el cual contemplaba para las partes la entera libertad de comercio y navegación, y la protección e igualdad recíproca de sus respectivos ciudadanos en el territorio vecino en cuanto a sus personas y bienes.

A partir de 1939 se aceleró la preparación de la unión aduanera con el Brasil. El 13 de abril de 1939 se firmó en Buenos Aires un protocolo, donde el gobierno argentino se comprometía a asegurar permisos previos al tipo de cambio oficial para las mercaderías provenientes del país vecino, tratando de no perjudicar a la industria nacional. De igual modo, en el mercado oficial de cambios argentino se exigiría la negociación de las letras provenientes de la exportación de productos argentinos al Brasil, mientras este país aplicaría en sus liquidaciones las mejores condiciones establecidas en su régimen de cambios.

Había, asimismo, un compromiso de facilitar el desenvolvimiento del intercambio comercial y ambas naciones se concedían recíprocamente el tratamiento de nación más favorecida en los derechos de aduana y en su forma de percibirlos.

El 6 de octubre de 1940 fueron firmadas entre los ministros de Hacienda, Pinedo y Souza Costa una serie de Recomendaciones donde se establecía un régimen de intercambio en forma progresiva, comerciando la producción de artículos que no fueran fabricados en ninguno de ellos mediante la garantía de que ese intercambio no sería gravado con derechos aduaneros durante un plazo de 10 años. Por otra parte, la Argentina se comprometía a otorgar créditos al Brasil por valor de 50 millones de pesos moneda nacional para la compra de productos argentinos excedentes y no competitivos con productos brasileños, y se establecía lo equivalente por parte del Brasil. Estas recomendaciones tenían que ver con el mismo Plan económico del ministro Pinedo, que a través del incremento del comercio con el Brasil buscaba compensar los problemas que se habían creado en el triángulo económico anglo-argentino-norteamericano.

Finalmente, el 21 de noviembre de 1941, los cancilleres Oswaldo Aranha, del Brasil, y Enrique Ruiz Guiñazu, de la Argentina, firmaron un tratado argentino-brasileño sobre librecambio progresivo cuyo propósito era establecer en el futuro una unión aduanera abierta a la adhesión de los países limítrofes, lo que se reconoce como un antecedente histórico del Mercosur. Una de las cláusulas más importantes se refería a la intención de promover la instalación en ambos países de actividades industriales o agropecuarias no existentes, indicando así la voluntad de establecer políticas comunes activas.

Gracias a estos acuerdos, las exportaciones argentinas hacia el Brasil aumentaron sustancialmente. El Brasil llegó a adquirir un millón de toneladas de trigo anualmente, cerca del 40 % de las exportaciones trigueras argentinas, pero también bienes no tradicionales como cemento portland, aparatos eléctricos y productos farmacéuticos y químicos, entre otras cosas. Sin embargo, en los años '40 el signo de la balanza comercial se volvió desfavorable para la Argentina, revirtiendo lo ocurrido en la década anterior, y las ventas argentinas al Brasil se centraron, sobre todo, en bienes primarios, como exportaciones de cereales, frutas secas y semillas de lino.

Además de estos tratados, que fueron los más importantes, se hicieron también acuerdos bilaterales con varios países europeos, como Bélgica, Holanda y Suiza. Lo notorio de los mismos fue la reorientación del comercio de importación del país. En 1929, el 31 % de las importaciones procedían de Europa continental; el 27 %, de los Estados Unidos, y el 17 %, de Gran Bretaña. En 1935, en cambio, el 25 % venía de Europa Continental, el 13 %, del país del Norte y el 25 %, del Reino Unido, a quien favoreció sin duda, al menos en un principio, el Pacto Roca-Runciman.

En el siguiente cuadro se puede observar la participación que tienen en el intercambio comercial en los años '30 y '40; los EE.UU., Gran Bretaña, Alemania y Brasil.

Año	Exportaciones				Importaciones			
	G. B.	EE.UU.	Brasil	Alemania	G. B.	EE.UU.	Brasil	Alemania
1929	35	11	4	11	18	27	4	12
1930	40	11	5	10	20	22	4	12
1931	42	6	3	9	21	16	6	12
1932	39	4	2	9	22	14	6	9
1933	42	9	5	9	23	12	6	10
1934	43	6	5	9	26	13	6	9
1935	39	14	5	8	25	14	6	9
1936	41	14	7	7	24	14	5	9
1937	34	15	7	8	21	16	5	11
1938	39	10	8	14	20	17	5	10
1939	42	15	5	7	22	16	7	9

Fuente: Vazquez Presedo, Vicente, *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, Buenos Aires, 1978.

Cuadro 3,5. Exportaciones e importaciones por país de destino: Gran Bretaña, EE.UU., Brasil y Alemania (en % sobre las exportaciones totales).

3,5. EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO

3,5,1. Crisis e intervencionismo

Mientras el gobierno argentino enfrentaba los efectos de la depresión tratando de preservar las exportaciones de carne a Gran Bretaña e introduciendo algunas herramientas que permitieran un mejor manejo de la coyuntura aunque sin apartarse en lo posible de las líneas tradicionales de ortodoxia económica, la crisis mundial seguía afectando a la economía local. Un observador privilegiado de la época, el economista Alejandro Bunge, describe el momento: "El país se contraía. Habían resultado cortas las medidas. Parecía notarse un fuerte descenso «del rendimiento» de los doce millones de habitantes. Y esa renta, mejor dicho, esas entradas, así disminuidas, debían soportar las mismas salidas de antes por concepto de los tributos y las deudas.(...) se estaba achicando así, rápida y

progresivamente, el volumen y la velocidad de los negocios y desapareciendo las utilidades. Y, por ende, bajando la capacidad económica y contributiva de la población. (...) la depresión, cuyos síntomas son el descenso de los consumos, de los precios y de las utilidades, se cura con economías; y las economías reducen nuevamente los consumos y originan la desocupación, y así sucesivamente (...) La víbora se devora a sí misma por la cola" (58).

Pero, en agosto de 1933, se produciría un importante golpe de timón en la política económica facilitado por el estado crítico de la coyuntura y por el principio de solución de los problemas más acuciantes de la elite ganadera que representaba la firma del pacto Roca-Runciman. Esto se debió al recambio del equipo ministerial del presidente Justo, que llevaría a Federico Pinedo a reemplazar a Alberto Hueyo al comando del Palacio de Hacienda. El gobierno de Uriburu había intentado proteger a la economía del país, y, especialmente, a los sectores económicos más poderosos, de los efectos más inmediatos de la crisis. Con la llegada de Pinedo y de Antonio De Tomaso al frente de la cartera de Agricultura, se había aplicado un enfoque más global y de largo plazo, para lo cual recurrieron a una activa participación del Estado en la regulación y la orientación de la economía" (59).

La historia económica de la Argentina nos ofrece algunas sorpresas. No resulta curioso que la elite ganadera, librecambista desde la independencia, consintiera en establecer restricciones diversas al funcionamiento del comercio exterior, razonable para la mejor defensa de sus intereses. Pero puede parecer algo extraño que Pinedo, uno de los más fieles exponentes del liberalismo vernáculo, haya sido también un propulsor decidido de la intervención del Estado en la economía, si bien esta política no se hallaba alejada de lo que estaba ocurriendo a nivel mundial, como en los Estados Unidos y otros países.

Las medidas económicas implementadas por el gobierno de Justo a partir de la llegada de Pinedo al Ministerio de Hacienda y a través de su Plan de Acción Económica de 1933, abarcó simultáneamente cuatro frentes que pueden individualizarse con fines expositivos, a pesar de que muchas de ellas estaban profundamente entrelazadas.

3.5.2. El mercado cambiario

Dentro del nuevo esquema jugó un papel fundamental el control de cambios. Su funcionamiento reflejó mejor que ningún otro instrumento el cambio de rumbo del gobierno, al convertirse en una pieza clave para la regulación de varios mercados. Para adaptarlo a los nuevos requerimientos, Pinedo procedió a realizar una importante reforma, luego de renegociar a largo plazo las deudas acumuladas por las deficiencias instrumentales de los dos años precedentes, dando origen a los llamados "empréstitos de desbloqueo".

(58) Bunge, Alejandro (1984), págs. 276-280.

(59) Garcia Molina, F. y Mayo, C. (1987), pág. 18.

La reforma del control de cambios consistió, desde el punto de vista técnico, en el desdoblamiento del mercado cambiario en un mercado oficial y otro libre. En el primero, cuyo tipo de cambio era fijado por el gobierno a través de la Comisión de Control de Cambios primero, y por el Banco Central a partir de 1936, debían liquidarse las divisas provenientes de las exportaciones regulares. Quienes las necesitaran podían obtenerlas por intermedio de la Comisión, o comprarlas en el mercado libre a un precio sensiblemente mayor. Este último funcionaba a manera de válvula de escape del sistema, nutriendo su oferta de moneda extranjera proveniente de las exportaciones no regulares, de las inversiones extranjeras directas, de fondos flotantes externos, de fletes marítimos y de diversas transacciones comerciales y financieras privadas. Ya no se limitaban las importaciones, aunque aquellas que no figuraban en la lista de prioridades debían soportar un tipo de cambio mucho más elevado que el oficial (60).

El mecanismo de funcionamiento era muy simple. Los exportadores estaban obligados a vender sus divisas a la Comisión a un tipo oficial de compra mientras que los importadores y aquellos que necesitaban efectuar pagos en el exterior debían para adquirirlas obtener permisos previos de la Comisión, fijándose diariamente el tipo vendedor por licitación entre los poseedores de permisos. Sólo quienes realizaban exportaciones no regulares podían volcar sus divisas al mercado libre, al cual debían recurrir aquellos importadores que no hubiesen podido obtenerlas en el mercado oficial, con lo cual intentaba evitarse la reaparición de fondos bloqueados.

No ha pasado desapercibida para la literatura económica el significado de este mecanismo en la asignación de divisas por parte del gobierno, que permitió reorientar discrecionalmente el comercio exterior. Fue también una importante fuente de ingresos fiscales como resultado de la diferencia entre los tipos de cambio comprador y vendedor, que permitían financiar las operaciones de la Junta Reguladora de Granos (61). Sin embargo, menos atención recibió el poderoso estímulo que representaba para las inversiones extranjeras, que podían liquidarse en el mercado libre a un precio más elevado que en el oficial.

Una sustancial devaluación del peso permitió mejorar los ingresos de los exportadores complementando las medidas cambiarias y posibilitando una paulatina recuperación del sector externo. En el plano comercial se incrementaba la competitividad de las exportaciones y la rentabilidad de los exportadores desestimulando el ingreso de importaciones, lo cual, dada la estructura del comercio exterior, favorecía a los sectores ligados a las actividades tradicionales. Pero también representó un aliciente para el ingreso de capitales extranjeros.

La devaluación en el mercado oficial fue del 20 %, guarismo que debe tenerse en cuenta para evaluar el impacto sobre la rentabilidad de los sectores agropecuarios, pues allí se liquidaban las divisas provenientes de sus exportaciones. Pero en el caso de nuevos flujos de capital extranjero, debemos considerar la evolución del

(60) Prados Arrarte, J. (1944), págs. 83-88.

(61) Cf. O'Connell, Arturo (1984); Beveraggi Allende, Walter (1954).

mercado libre donde la devaluación fue del 65 %. Si es probable que las inversiones productivas, en contraposición con las financieras o especulativas, pudieran ver parcialmente neutralizada esta ventaja por la importación de bienes de capital o insumos que debían liquidarse también en el mercado libre, esto no ocurría con frecuencia: por lo general, la mayor parte de esas importaciones se encontraba entre las prioridades a la hora de distribuir las divisas en el mercado oficial. Estímulo que no resultó despreciable, a juzgar por los resultados que presentamos en la sección que se refiere a la evolución del sector industrial.

3,5,3. Regulaciones en los mercados de bienes

A fin de evitar una mayor caída de la actividad interna, que manifestaba ya una seria baja en sus niveles de ingreso y ocupación, desde 1931 comenzaron a crearse diversas comisiones asesoras y juntas reguladoras, cuya finalidad era proponer soluciones y encarar medidas para proteger los intereses de los distintos sectores productivos: cerealero, cárnico, azucarero, vitivinícola, textil, etc. En total, entre 1930 y 1940, se crearon veintiún organismos autónomos y veinticinco sin autonomía. Entre ellos, en un orden más general, la Comisión Nacional de Fomento Industrial y la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, mientras que, con un carácter sectorial o regional, y mencionadas a modo de ejemplo, las Junta Nacional del Algodón, la de la Yerba Mate, la de Carnes y la Junta Reguladora de Granos; estas dos últimas, sin duda, las más importantes [62].

Todas contaban con representantes de las distintas actividades económicas, aunque la mayor parte tenía funciones simplemente asesoras, sin gozar de autonomía, y muchas eran transitorias o de emergencia.

El propósito de estos organismos puede ser ejemplificado por la acción de la Junta Reguladora de Granos, que compraba los cereales a los productores a precios "básicos" —considerados mínimamente rentables—, y los vendía luego a los exportadores a los precios de mercado, deprimidos por la crisis. La idea era proteger a los primeros de la caída de los precios internacionales, absorbiendo las posibles pérdidas que pudieran tener, aunque, por las diversas modificaciones que sufrió la estructura de comercialización, sus efectos fueron bastante limitados.

Sin embargo, las juntas reguladoras y otras instituciones que implicaban una mayor intervención del Estado en la economía no generaban habitualmente condiciones para estimular la producción, favorecer nuevas experiencias tecnológicas o mejorar las condiciones de trabajo; habían sido creadas, sobre todo, para defender mejor a los distintos sectores económicos en crisis. Se limitaron así a organizar el sistema de manera de no perjudicar a los grandes productores y mantener el interés de los pequeños y medianos en seguir produciendo. También cumplían una doble función: centralizaban en la ciudad de Buenos Aires la

(62) Cf. Pereyra, Horacio, "Pinedo y el plan económico de 1940", en *Todo es Historia*, N° 131, abril de 1978.

dirección y fiscalización de industrias básicas del país y contribuían a consolidar los monopolios productivos y comerciales existentes. Se llegaba al extremo de volcar vino en las acequias (como en el caso de Mendoza), para mejorar los precios de las reservas en poder de los bodegueros. No sólo se autorizaba la destrucción de materia prima, sino que se permitía el establecimiento de límites a la producción (impuesto de cuatro pesos por cada nueva planta de yerba mate, impuesto de mil pesos por cada hectárea de nueva plantación de vid vinífera), así como se fijaban precios mínimos y se regulaban o prohibían exportaciones e importaciones.

3,5,4. La política monetaria y la creación del Banco Central

Una de las principales medidas económicas de la época fue la creación del Banco Central, en 1935, que modificó de raíz el sistema implementado por la Caja de Conversión, con el objetivo esencial de regular la moneda y el crédito adaptando el circulante a las necesidades de la actividad económica.

La idea de la creación de un Banco Central venía madurando desde hacía años, aunque se enfrentaba con los partidarios de mantener el sistema existente, que se había revelado insuficiente para evitar la fuga de oro o la devaluación durante las crisis y cuya innegable rigidez en épocas de convertibilidad impedía el manejo de la política monetaria, mientras en momentos de inconvertibilidad fomentaba el emisionismo incontrolado. El mismo general Uriburu, presidente del gobierno provisional, se pronunció públicamente a favor de su creación, mientras era ministro de Hacienda Enrique Uriburu, con quien trabajaba Prebisch, impulsor de la idea. Pero, luego, el proyecto se paralizó, a comienzos del gobierno de Justo y durante el ministerio de Alberto Hueyo, que prefirió lanzar un "empréstito patriótico" a fin de solucionar los acuciantes problemas financieros [63].

Sin embargo, especialistas norteamericanos y británicos ya estaban asesorando desde comienzos de la década a los países del continente en esta dirección, como el proyecto que un experto inglés, Sir Otto Niemeyer, había realizado para el Brasil o los elaborados por el estadounidense Kemmerer para varios países andinos. No es casual, entonces, que se invitara al mismo Niemeyer a venir a la Argentina en 1932, para realizar una evaluación del sistema financiero y aconsejar una serie de medidas necesarias para su mejor funcionamiento, elaborando, en 1933, un informe donde diseñaba los mecanismos del futuro Banco Central.

Finalmente, el gobierno, a instancias del ministro Pinedo, que antes de su llegada al ministerio había sido reticente a la creación del Banco, aprobó, en mayo de 1935, por ley 12.155, otro proyecto que, en su concepción de la política bancaria, difería de las propuestas de Niemeyer y fue discutido ardorosamente en el Congreso [64]. En la elaboración del mismo tuvo un papel fundamental Raul

(63) Lorenzutti, J. (1996), pág. 50-55.

(64) Para la discusión en el Congreso ver Lorenzutti, J. (1996), págs. 65-106.

PREBISCH y se caracterizaba por estar más adaptado a las características especiales del caso argentino. El ex ministro HUEYO, de ideas liberales, afirmaba que "la nueva concepción (la de PINEDO) si bien guardaba el articulado y la división de materias del proyecto de NIEMEYER, alteraba en realidad sus lineas fundamentales. El perito NIEMEYER concibió —según HUEYO— la organización de su capital sobre bases absolutamente privadas, en forma de una asociación de los bancos establecidos en la Argentina. El nuevo plan de 1935 —afirmaba— no sólo reconoció una parte del capital al gobierno nacional, sino que le dio a él una gran participación, constituyéndolo en el mayor accionista al otorgarle la mitad de la suscripción" (65).

Las funciones principales del banco serían: detentar el privilegio exclusivo de la emisión de billetes en el territorio nacional; mantener una reserva suficiente para asegurar el valor del peso, ya sea en oro, divisas o cambio extranjero, equivalente al 25 % como mínimo de sus billetes en circulación y obligaciones a la vista; y regular la cantidad de crédito y de los medios de pago adaptándolos al volumen real de los negocios a través de operaciones de redescuento en el sistema bancario y otro tipo de actividades (66).

Resulta interesante mencionar las diferencias entre el proyecto original de NIEMEYER y el que resultó finalmente aprobado:

— El proyecto de PREBISCH asignaba una gran importancia al saneamiento de la situación bancaria para que el Banco Central comenzara a funcionar sin tropiezos ni limitaciones. Ello implicaba la creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias. El proyecto de NIEMEYER no contenía recomendaciones de esta naturaleza.

— El proyecto de PREBISCH creaba la inspección de bancos como dependencia del Banco Central, con facultades para examinar la situación de las entidades bancarias, atendiendo a la preocupación por el buen funcionamiento de las mismas. NIEMEYER, en cambio, sólo sugería que se exigiera a los bancos la presentación de balances al Banco Central.

— El proyecto de PREBISCH dotaba al Banco Central de un instrumento de absorción de fondos sobrantes en el mercado, para actuar en el proceso cíclico. Cuando los efectivos de los bancos crecían sostenidamente, el Banco Central debía absorberlos y esterilizar los fondos excedentes, para que no dieran lugar a una expansión excesiva del crédito. Cuando la situación se invertía, se devolverían esos efectivos para evitar la contracción. El proyecto de NIEMEYER no contemplaba instrumentos de esta naturaleza.

(65) Citado en PEÑA, MILCIADES, *La clase dirigente argentina frente al imperialismo*, Buenos Aires, 1973.

(66) Cf. AISENSTEIN, SALVADOR, *El Banco Central de la República Argentina y su función reguladora de la moneda y el crédito*, Buenos Aires, 1942; PRADOS ARRARTE, J. (1944).

— En el proyecto de NIEMEYER se proponía la elevación de la tasa de redescuento del Banco Central cuando la proporción de la reserva monetaria con respecto a los billetes fuera inferior al 33 %. El proyecto de PREBISCH no contenía esta medida restrictiva, considerando que hubiera repercutido negativamente sobre la situación económica general al ser aplicada en una fase de descenso cíclico y exportaciones de oro. En este caso, como en el punto anterior, las propuestas de PREBISCH otorgaban al Banco Central mayor flexibilidad para el manejo del ciclo.

— El proyecto de PREBISCH incorporaba al Banco Central el manejo del control de cambios para permitirle un mejor manejo de la economía frente a fluctuaciones externas indeseables. El de NIEMEYER, en cambio, carecía de tal instrumento (67).

La nueva institución, bajo la inspiración de PREBISCH, debía transformarse así en un instrumento que fuera lo suficientemente flexible como para aplicar políticas monetarias expansivas durante los momentos de depresión y contractivas durante los de expansión, esto es, una política anticíclica que atemperara la amplitud de las fluctuaciones coyunturales. La propuesta de NIEMEYER, en opinión del mismo PREBISCH, era demasiado ortodoxa y limitaba severamente la autoridad discrecional del banco al imponer un patrón oro modificado.

La cobertura de la moneda y los depósitos en los primeros años de existencia del Banco Central muestran una prudencia que en años posteriores no iba a ser mantenida.

Año	Oro y divisas	Moneda	Depósitos	Total	Porcentaje de garantía legal
1935	1.353,7	981,8	708,1	1.689,9	80,1
1936	1.527,7	1.093,9	552,2	1.646,1	92,8
1937	1.421,7	1.149,8	486,8	1.636,6	86,9
1938	1.295,8	1.118,0	431,9	1.549,9	83,6
1939	1.395,6	1.191,1	611,0	1.802,1	77,4
1940	1.329,1	1.223,8	547,5	1.771,3	75,0

Fuente: LORENZUTTI, JORGE, *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina, 1935-1995*, Buenos Aires, 1996.

Cuadro 3,6. Indicadores monetarios (en millones de m$n).

(67) GONZALEZ, N. y POLLOK, D., "Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943", en *Desarrollo económico Nº 120*, Buenos Aires, 1991, págs. 474-477.

El Banco Central quedó constituido como una entidad de capital mixto, la mayoría de cuyo directorio se elegía por los bancos accionistas y con un marcado grado de prescindencia política en su conducción. En cuanto al presidente y al vicepresidente, funcionarios clave del nuevo sistema (duraban siete años y podían ser reelectos) eran designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, a partir de ternas propuestas por la asamblea de bancos accionistas. Este procedimiento fue modificado por una ley que estableció que tanto el presidente como el vicepresidente serían nombrados directamente por el Poder Ejecutivo sin necesidad de recurrir a esas ternas con lo que se apartó, aquí también, de lo sugerido sobre el particular por Niemeyer. Finalmente, el Banco Central comenzó sus actividades en junio de 1935.

Sin embargo, en el ámbito político la creación de la nueva institución iba a suscitar polémicas, pues los sectores opositores rechazaban la forma en que se aprobó el proyecto y la pérdida de soberanía que representaba la aparente falta de control del banco por parte del Estado y el gran peso que tenía la banca extranjera en la asamblea de accionistas. A esto se le agregaba la desproporción entre capital suscripto y votos en las asambleas de accionistas de los distintos grupos de bancos. El Banco de la Nación Argentina, poseedor de 2.000 acciones (20 %), sólo tenía 1.000 votos; los bancos provinciales o mixtos tenían 1.918 acciones y 1.777 votos, las entidades privadas nacionales, 4.261 y 4.120, respectivamente, y los bancos extranjeros, 1.821 acciones e igual cantidad de votos. Los bancos oficiales tenían, entonces, un poder de decisión menos que proporcional a los recursos que aportaban, mientras que el peso de los extranjeros en las asambleas era mayor que lo que podía suponerse, ya que muchos bancos considerados nacionales, como el Español del Río de la Plata, el Banco de Galicia y Buenos Aires, el Banco Francés del Río de la Plata o el Banco de Italia y Río de la Plata (estos cuatro sumaban 1.613 votos y acciones) eran controlados por capitales foráneos. Muchos criticaban el riesgo que suponía poner en manos de capitales extranjeros la dirección de políticas tan importantes como la monetaria o la cambiaria ([68]).

Otra de las instituciones controvertidas creadas en esos años fue el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias. Para su funcionamiento se destinaron 700 millones de pesos resultantes de la revaluación del oro transferido de la Caja de Conversión al Banco Central. Para explicar la naturaleza de este organismo, el ministro Pinedo dio como referencia ejemplos similares en Italia, Suecia —país gobernado en esos momentos por los socialistas—, Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos. El Instituto se fundó para hacerse cargo de los créditos que algunos bancos no podían cobrar debido a la crisis y que los podían arrastrar a la quiebra. Esos créditos no cobrables en forma inmediata y los bienes no realizables rápidamente sin grandes quebrantos, caían bajo la denominación de activos congelados de los bancos, por oposición a los activos liquidables. El Instituto procuraba, sobre todo, auxiliar al Banco de la Nación y a otros bancos comerciales que se hallaban en dificultades por considerar que ello afectaba el interés público. Uno de los bancos comerciales más afectados, el Tornquist, había sido una de las

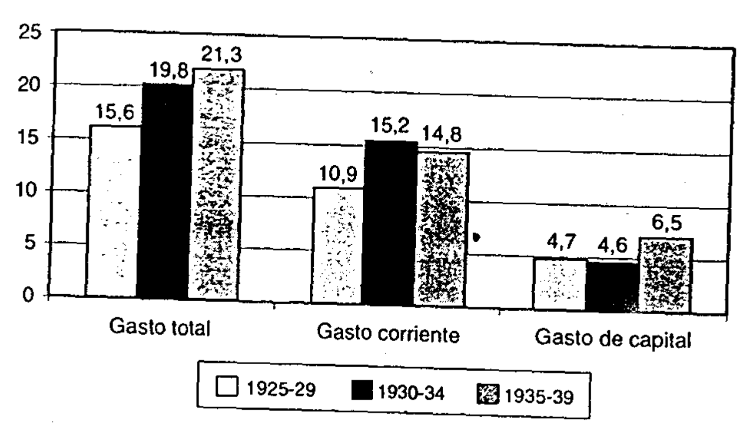
(68) Lorenzutti, J. (1996), pág. 107 y 108.

más prestigiosas casas financieras argentinas desde fines del siglo XIX. A raíz de lo cuantioso de los salvatajes financieros, la oposición cuestionó a las autoridades no haber dado una información amplia acerca de los bancos asistidos, ni del estado de sus cuentas y menos aún de sus clientes morosos.

Bajo la gerencia y orientación de Raul Prebisch, el BCRA siguió hasta el estallido de la guerra una política marcadamente anticíclica. Hasta 1938, la mejoría de las condiciones económicas con respecto al pico de la crisis dio lugar a un ciclo ascendente, que fue morigerado por una política monetaria contractiva. En estos años, se superó en parte la falta de divisas característica del período 1930-1934, y el BCRA debió comprar una importante cantidad de moneda extranjera, lo que suponía inyectar dinero local en el mercado. Por eso, para evitar posibles tensiones inflacionarias, el Banco Central lanzó títulos públicos que le permitían volver a sacar del mercado parte de ese dinero. Con una porción de las divisas, a su vez, se cancelaron deudas con el exterior para reducir la carga de intereses en el futuro. Cuando las condiciones económicas se volvieron a deteriorar en 1938, el Banco Central adoptó una posición más laxa, para intentar reducir el impacto de la nueva crisis sobre las actividades productivas ([69]).

3,5,5. La política fiscal

La política fiscal sufrió a partir de 1933 una serie de transformaciones en diversos aspectos. El más novedoso fue un significativo aumento del gasto, que se relacionó con un importante crecimiento de la inversión pública y la creación de los organismos reguladores ya analizados.



Fuente: CEPAL, *El desarrollo económico argentino*, 1959.

Gráfico 3,1. Gasto público (en % del PBI).

(69) Cf. Gonzalez, N. y Pollok, D. (1991).

A pesar de ello, el déficit fiscal, que fue muy alto en 1930 (36,2 % del gasto público) y 1932 (12,8 %), bajó en los años siguientes, hasta alcanzar un superávit en 1935 y 1936, pero se desbarrancó nuevamente en 1938 (18 % del gasto público), se recuperó en 1939 y volvió a caer en 1940 (70).

Con respecto a las inversiones, debe destacarse el importante programa de construcción de caminos que, además de incrementar el nivel de empleo, estimuló la demanda de automotores y camiones, agudizando la declinación de los ferrocarriles. El desarrollo del automotor constituyó un importante avance de los capitales norteamericanos sobre posiciones inglesas vinculadas al ferrocarril y al sistema tranviario (71).

El aumento del gasto implicaba un serio problema para el gobierno, debido a que la recaudación fiscal se estructuraba en función de los ingresos aduaneros, sensiblemente afectados por el descenso del comercio exterior a causa de la crisis. No debe olvidarse que, por esos años, las teorías keynesianas todavía no se habían impuesto (el libro más importante de Keynes se publicó recién en 1936) y se consideraba que la actitud más sana de un gobierno para enfrentar una crisis consistía en mantener un presupuesto equilibrado, tomando al déficit fiscal como un grave error de política económica. Por eso, la política apuntó a captar mayores recursos de las actividades internas. El impuesto a los réditos fue, quizás, la medida más conocida, ya que constituía una novedad, más política que económica, al gravar las ganancias de los ciudadanos y de las empresas. Pero no debe ignorarse el importante incremento de diversos impuestos internos. Así, la recaudación aduanera, que en 1930 aportaba el 57 % de los recursos, cayó a menos del 30 % a fines de la década. En el mismo período, los impuestos internos crecieron del 17 al 23 % y el nuevo impuesto a los réditos aportó un 13 % de la recaudación total.

Recaudación	1930	1939
Aduana y portuario	56,7	29,6
Impuestos internos	17,2	23,3
Cont. territorial, pat. y sellos	11,1	10,7
Réditos	—	12,5
Ventas	—	4,1
Imp. a las sucesiones	—	1,7
Correos y telégrafos	6,2	4,1
Otros	8,8	14,0
Total	100,0	100,0
Fuente: Contaduría General de la Nación.		

Cuadro 3,7. Recaudación fiscal/PBI (%).

(70) Citado en BAC (1982), Cuenta general del ejercicio de la Contaduría General de la Nación, pág. 283.

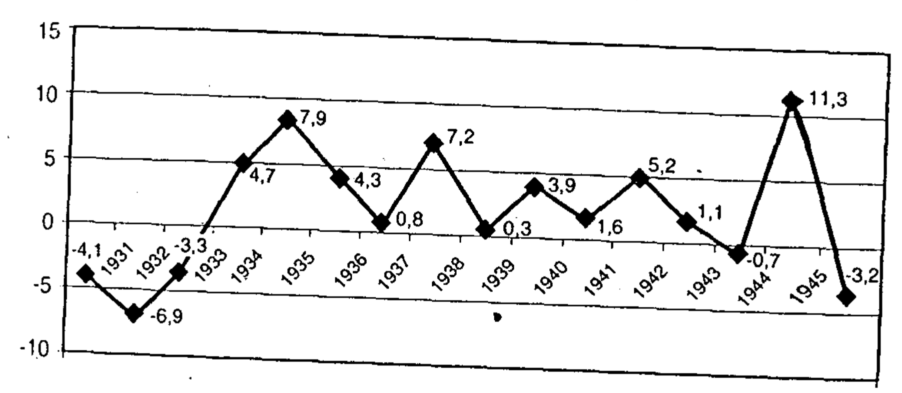
(71) García Heras, Raúl, *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina, 1918-1939*, Buenos Aires, 1985.

El resultado de la reforma tributaria fue un gran incremento de la recaudación, que mejoró paulatinamente la situación fiscal hasta el rebrote de la crisis de 1938, cuando la caída de las rentas nacionales y una política fiscal expansiva para atenuar las tendencias recesivas originaron de vuelta un déficit significativo.

3.5.6. La evolución de la coyuntura

El conjunto de medidas que hemos descripto apuntaba a contener, en la medida de lo posible, los efectos de la crisis sobre las actividades internas y estimular la reactivación económica. Pero el contexto general también empezaba a mejorar lentamente, y hacia 1934 el pico de la depresión parecía haber quedado atrás. Para la Argentina, esa ligera recuperación se tradujo en una mejoría de los precios internacionales de las exportaciones, que facilitó la descompresión del sector externo, una de las principales fuentes de desequilibrio.

Un poco debido a la nueva política económica y otro tanto por causa de las mejores condiciones generales, se fue gestando una progresiva reactivación de la economía. Luego de tres años consecutivos de contracción, a partir de 1933 se produjo una inflexión y el producto volvió a crecer. Con oscilaciones notorias, la tendencia ascendente del producto se mantuvo hasta el final de la década, aunque en 1936 y en 1938 el aumento fue poco significativo y se asemejó más a un estancamiento.



Fuente: CEPAL (1958).

Gráfico 3,2. Tasa de crecimiento del PBI (en %).

Sin embargo, a lo largo de toda la década (y especialmente en el primer lustro), el crecimiento fue menos intenso que en el último quinquenio de los años '20. A pesar de la reactivación que comenzó en 1933, la tasa promedio de incremento del producto no logró distanciarse significativamente de las tendencias precedentes. Durante el período de la guerra, se observa un comportamiento irregular, con un gran salto en 1944, consecuencia de los altibajos propios de ese período, que analizaremos más adelante.

Sector	1925-1929		1930-1934		1935-1939		1940-1944	
	Variación	Participación	Variación	Participación	Variación	Participación	Variación	Participación
Agricultura	3,6	14,9	-0,3	14,6	0,7	13,8	4,5	13,7
Ganadería	-1,1	10,6	1,5	10,3	3,2	10,4	4,4	10,8
Industria	5,8	17,7	1,2	18,4	4,7	20,4	4,6	21,0
Construcción	8,8	6,5	-7,9	5,3	5,3	5,7	3,1	5,3
Comercio	5,2	21,3	-3,0	19,1	2,6	18,2	0,8	16,7
Minería	10,5	0,4	6,8	0,6	14,6	0,9	5,6	1,2
Transportes	7,2	7,2	2,9	7,5	4,3	7,1	4,1	7,4
Servicios		13,7		15,6		15,5		16,0
Totales	4,4		-0,5		3,3		3,6	

Fuente: CEPAL (1958); Secretaría de Asuntos Económicos, *Producto e ingreso de la República Argentina*, Buenos Aires, 1955.

Cuadro 3,8. Tasas de crecimiento y participación sectorial del PBI (en porcentajes).

Desde el punto de vista sectorial, si se exceptúa la minería por su escasa incidencia sobre el producto, lo más destacable fue el incremento sostenido en la participación de la industria manufacturera que pasó del 17,7 % del PBI total para el período 1925-1929, al 21 % en 1940-1944.

Otro sector que mostró un comportamiento más dinámico que el promedio fue el de los servicios, como consecuencia, sobre todo, de la expansión de la actividad del Estado en el período.

3.5.7. La influencia del grupo Pinedo-Prebisch y el Plan de Reactivación Económica de 1940

El llamado "grupo Pinedo-Prebisch" adquirió protagonismo como el equipo técnico-profesional que diseñó la política económica del país en los años '30. Al hacerse cargo del Ministerio de Hacienda, FEDERICO PINEDO contó con la colaboración de un grupo de economistas y profesionales, formado desde mucho tiempo atrás

y con ideas no siempre coincidentes con las del ministro. Su figura más relevante era RAUL PREBISCH y estaba integrado, entre otros, por WALTER KLEIN, MAXIMO ALEMANN, ERNESTO MALACCORTO y FELIPE ESPIL. Muchos pertenecían a una generación nueva, miembros de la clase media en ascenso, hijos y nietos de inmigrantes exitosos (72).

Consustanciados con la renovación conservadora, los tecnócratas del grupo ocuparon puestos clave en la administración pública. Por un lado, impulsaron el intervencionismo estatal prohijando las instituciones y organismos públicos ya mencionados y reforzando el aparato administrativo del Estado. Por otro, apuntalaron los intereses de los grandes productores agropecuarios e industriales ante los efectos depresivos de la crisis de 1930. De esta manera, se inclinaron por mantener los vínculos tradicionales con Gran Bretaña, en tanto mercado tradicional de la Argentina, mientras se orientaban hacia los Estados Unidos en la búsqueda de un modelo para sus innovaciones en materia de política económica.

RAUL PREBISCH, en particular, tuvo en su juventud ideas socialistas y luego fue evolucionando hacia posiciones más neoclásicas. Había escrito importantes trabajos sobre la historia y la coyuntura económica argentina, en especial sobre las relaciones entre los fenómenos monetarios y los ciclos económicos en donde despuntan algunas de sus posteriores tesis "cepalinas", y asesorado a diversas instituciones económicas influyentes, como la Sociedad Rural Argentina. Por recomendación de BUNGE había viajado a Australia para estudiar la implantación del impuesto a los réditos en ese país y desde 1925 ocupó diversos puestos públicos, entre ellos la Dirección de la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Nación donde fundó una revista que inspiró luego las futuras *memorias* del Banco Central. Vinculado por relaciones familiares al Gral. URIBURU, tuvo ya cargos durante su gobierno, antes del nombramiento de PINEDO, impulsando medidas ortodoxas, como la reducción del déficit fiscal por medio de un drástico descenso de los gastos públicos, aunque, al mismo tiempo, redactó la ley de impuesto a los réditos, que en sus fundamentos es la que se aplica en la actualidad. Junto a PINEDO, instrumentó las principales medidas intervencionistas de la época y fue uno de los gestores de la creación del Banco Central.

La participación como invitado a la Conferencia Económica y Monetaria Mundial de 1933 ejerció sobre PREBISCH una fuerte influencia. En Londres pudo comprobar el fracaso en acordar una política de cooperación económica internacional y lo poco dispuestos que estaban los países desarrollados a colaborar con las naciones víctimas de la crisis por ellos generada. También conoció los artículos de KEYNES en *The Times* pregonando una concertación económica a nivel nacional e internacional como alternativa frente a la ortodoxia de los países industrializados. La decepción que le produjo esta Conferencia lo llevó a abandonar las fórmulas ortodoxas que como subsecretario de Hacienda había recomendado en 1930. Ajustarse a políticas de *laissez faire*, a mecanismos automáticos, implicaba —para

(72) Ver para este tema LOURO DE ORTIZ, AMALIA, *El grupo Pinedo-Prebisch y el neoconservadorismo renovador*, Buenos Aires, 1992 y FRAGA, ROSENDO, *El general Justo*, Buenos Aires, 1993, págs. 278 y 279.

PREBISCH— someterse a los caprichos de los movimientos internacionales de capitales y a sufrir las consecuencias de las políticas de otros países [73].

FEDERICO PINEDO, por su parte, era un astuto político que, aunque perteneciente a una familia vinculada a los círculos del poder (su padre fue socio de ROQUE SAENZ PEÑA), se afilió siendo joven al Partido Socialista de JUAN B. JUSTO y en uno de sus libros de memorias señalaba que se inició en la economía leyendo *El capital*, de CARLOS MARX. Sin embargo, el programa del socialismo vinculaba ideas reformistas en lo social con una ideología económica liberal: de esta última, PINEDO será uno de los principales exponentes vernáculos hasta el fin de su vida. Posteriormente, siendo un dirigente destacado del PS participó en la fundación del Partido Socialista Independiente (PSI), escisión de derecha que colaboró activamente en el golpe de Estado de 1930 y, luego, en la alianza conservadora en el poder. Su paso por el Ministerio de Hacienda en las décadas del '30 y del '40 (en dos oportunidades), lo mostró como un funcionario pragmático capaz de adaptar sus ideas a la marcha de la coyuntura en defensa de lo que él consideraba necesario para los intereses económicos tradicionales, aun a costa de impulsar políticas intervencionistas y proteccionistas [74]. Un correligionario de PINEDO, ANTONIO DE TOMASO, cofundador del PSI, fue nombrado junto a él ministro de Agricultura del gobierno de JUSTO, reforzando las posiciones del grupo.

Los socialistas independientes eran un conjunto de políticos intelectuales provenientes de un tronco político que surgió criticando al régimen oligárquico; ahora iban a servirlo de una manera eficiente. En este sentido, aportaron a la vieja guardia dirigente conservadora, en decadencia, equipos tecnocráticos, con conocimientos teóricos y una aproximación más pragmática a la realidad, que facilitaron el control del poder a través de la conducción de los resortes fundamentales de la política económica. Aunque, como señalara PINEDO en su libro *En tiempos de la República*, esta última debía ser liberal, agrícolo-ganadera y exportadora, nada impedía, para salvar sus fundamentos, utilizar todas las herramientas disponibles por parte del Estado, aún a costa de contradecirse con sus propias convicciones liberales [75].

El grupo Pinedo-Prebisch decidió utilizar así en la política económica algunas herramientas que se apartaban de las recomendaciones ortodoxas tradicionales. Bajo la influencia intelectual de PREBISCH y la conducción política de PINEDO, el grupo elaboró un programa para reactivar la economía argentina, que contenía instrumentos keynesianos orientados a fortalecer la balanza de pagos e inducir, al mismo tiempo, una expansión del ingreso y la producción nacionales. Había que

(73) Un relato de PREBISCH sobre su actuación y sus ideas en los años '30 se halla en el libro de DI TELLA, GUIDO y PLATT, D.C. (edit.), *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, Nueva York, 1986.

(74) Cf. PINEDO, FEDERICO, *En tiempos de la República*, Buenos Aires, 1946; CIRIGLIANO, ANTONIO A. *Federico Pinedo, teoría y práctica de un liberal*, Buenos Aires, 1986.

(75) Cf. BEJAR, MARIA, D., *Uriburu y Justo: el auge conservador (1930-1935)*, Buenos Aires, 1983, págs. 89-90.

dirigir la atención hacia el mercado interno y fortalecer la economía en forma compatible con las limitaciones que imponía el delicado estado del sector externo.

En general, la política económica de los gobiernos conservadores, y sobre todo la de este equipo que dirigió la economía argentina durante casi una década, tuvo dos aspectos aparentemente contradictorios: uno coyuntural, que estaba relacionado con la solución del problema de las carnes para el sector ganadero, cuya influencia política era, sin duda, considerable; y otro de largo plazo, que consistía en encarar las transformaciones internas que permitieran al país adaptarse a las nuevas condiciones mundiales que emergían de la crisis y la declinación, a esta altura manifiesta, del principal socio económico, Gran Bretaña.

Aunque la influencia del grupo Pinedo-Prebisch se siguió sintiendo después de la renuncia de PINEDO, en diciembre de 1935, pues PREBISCH y otros componentes de su equipo continuarían en funciones, la vuelta del mismo PINEDO al ministerio de Hacienda durante el gobierno de CASTILLO, en setiembre de 1940, resulta interesante para comprender su posición y la de sus colaboradores por esa época. El momento era significativo porque nuevamente volvía a existir un fuerte déficit en el intercambio comercial y, sobre todo, con los EE.UU. Así, poco antes de que el nuevo ministro presentara otro plan económico, PREBISCH viajó al país del Norte encabezando una misión financiera. Su propósito era tratar de encontrar soluciones a los problemas comerciales, aunque las conversaciones con los funcionarios norteamericanos abordaron también la posibilidad de crear un banco panamericano y una moneda interamericana. Un segundo viaje, en febrero de 1941, propició el otorgamiento de un préstamo por 110 millones de dólares, a cargo del fondo de estabilización estadounidense y del Import-Export Bank (el primero de ese tipo que recibiría el país), que no pudo, finalmente, concretarse.

Junto a estas gestiones, PINEDO puso a consideración del Parlamento, en diciembre de 1940, un Plan de Reactivación Económica, conocido en la literatura como "el Plan Pinedo de 1940", pero que había sido elaborado con la especial participación de PREBISCH, su principal redactor. Considerado por algunos como el primer proyecto formal de industrialización de la Argentina y por otros como una especie de "New Deal" local, el plan explicitaba la necesidad de proteger y desarrollar, con ciertas limitaciones, la industria nacional y sostenía la idea de un incremento de la demanda interna como base para reactivar el aparato productivo. Para ello, planteaba una reforma financiera que permitiera implementar un régimen crediticio especial para el sector industrial y para la construcción de viviendas populares [76].

(76) Cf. Sobre los distintos aspectos del Plan Pinedo ver especialmente: PEREYRA, HORACIO. "Pinedo y el plan económico de 1940" en *Todo es historia*, N° 131, Buenos Aires, 1978; LLACH, JUAN JOSE, "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", en *Desarrollo económico*, N° 92, Buenos Aires, 1984; LUNA, FELIX, *Ortiz, reportaje a la Argentina opulenta*, Buenos Aires, 1978.

Trataba así de revitalizar una economía afectada por la guerra por medio de un sector con un gran efecto multiplicador, como el de la construcción, mientras apuntalaba la demanda interna para tratar de absorber los stocks de cereales que no encontraban destino externo por causa de la contienda.

Por otra parte, para hacer frente al déficit del balance comercial de 1939-1940, se proponía un control selectivo de las importaciones, hecho que, simultáneamente, debía ayudar a fortalecer al sector industrial. A fin de estimular las exportaciones se implementaba también un conjunto de medidas, entre las que se destacaban la generalización del régimen de *draw back*, incentivos cambiarios, facilidades financieras y modificaciones arancelarias, para evitar el "proteccionismo al revés".

Dado que los mercados tradicionales estaban afectados por la guerra, el plan ponía especial énfasis en la reorientación del comercio exterior, en donde el Brasil y los EE.UU. estaban llamados a tener un papel destacado. En el caso del primero, se recomendaba negociar un tratado comercial que contemplara la rebaja (y, eventualmente, la eliminación) de los aranceles de importación recíprocos.

Para desarrollar el intercambio con los Estados Unidos, que en ese momento era de nuevo el principal acreedor de la Argentina, se estimulaban de diversas formas las exportaciones hacia aquel país. En reciprocidad, se creaba un fondo de cambio para favorecer la introducción de productos norteamericanos, al mismo tiempo que se trataba de financiar una parte de esas importaciones mediante la ayuda crediticia estadounidense, que iba a servir incluso, aparentemente, para comprar los ferrocarriles británicos en la Argentina con el apoyo de éstos. Sin embargo, la diplomacia británica no vio con buenos ojos el plan Pinedo, que consideraba resultado de la "acción de fuerzas políticas irresponsables", llegando a acusar al ministro de ser "más amigo de los Estados Unidos que del Reino Unido" (77).

Por otra parte los proyectos de Pinedo no fueron exclusivamente de índole económica. De manera simultánea con la presentación de su plan inició conversaciones secretas con los radicales (especialmente con Alvear) a fin de obtener su apoyo al proyecto, pero también para discutir sobre las posibilidades de acabar con el fraude electoral. Esas conversaciones que habrían debido arribar a un "acuerdo patriótico", según Pinedo, y se parecían en mucho a las que había iniciado el presidente Ortiz, fracasaron a causa de la resistencia de los conservadores.

El plan económico fue aprobado en el Senado, aunque sin demasiado entusiasmo, pero no llegó a tratarse en la Cámara de Diputados por la oposición de los radicales y, finalmente, le costó su puesto (78).

La ambigüedad del plan explica por qué no fue aceptado. Por un lado, se proponían medidas tendientes a la industrialización, que eran bien vistas por los empresarios industriales representados en la UIA, pero obtenía opiniones más

(77) Foreign Office, A 1670/79/2; FO, A 818/201/2, informes citados en Rapoport, Mario, *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*, Buenos Aires, 1997, pág. 209.

(78) Rapoport, M. (1997), pág. 209.

divididas entre los propietarios rurales. Mientras la SRA, sin rechazarlo, manifestó algunas reticencias; la CARBAP y las organizaciones rurales del interior (que representaban más bien a los ganaderos criadores), se opusieron abiertamente. Por otro lado, se buscaba un acercamiento con los EE.UU., deseado por sectores de la industria y las finanzas e, incluso, por una fracción de los propietarios rurales poco favorecidos con el vínculo bilateral con Gran Bretaña, pero resistido por los terratenientes tradicionales. Finalmente, debido a que Pinedo se había preocupado en señalar explícitamente que el plan seguía considerando como "rueda maestra" de la vida económica el comercio agroexportador, conseguía cierta adhesión de las fracciones tradicionales, pero la desconfianza de sectores industriales vinculados al mercado interno (79).

Las medidas de industrialización, el acercamiento con los EE.UU. y la apertura política hacia los radicales parecían ser aspectos dominantes en el proyecto del ministro, pero demandaban un acuerdo político con pocas posibilidades de concretarse con éxito en la Argentina de 1940. Significaban también el comienzo de un cambio en el interior de las clases dirigentes, proceso que será profundamente afectado por la llegada del peronismo. Este último dará a la problemática de la industrialización y de la vinculación de la Argentina con el mundo una respuesta diferente, apoyado en otras bases económicas, políticas y sociales.

La renuncia del ministro Pinedo, como resultado de la no aprobación de su plan, primero, y el fallecimiento del Gral. Justo, en enero de 1943, después, significaron el eclipse del grupo. Su influencia era escasa ya cuando, tras el golpe militar de junio de 1943, Prebisch, Malaccorto y Klein, entre otros, renunciaron o fueron despedidos de sus respectivos cargos. En el futuro, los mencionados, al igual que Pinedo, volverían a la función pública, pero ya no como equipo.

3.5.8. La política económica y la competencia anglo-norteamericana

El Pacto Roca-Runciman, por su importancia y repercusiones, ha impedido analizar adecuadamente la política de los gobiernos conservadores de ese período. Es cierto que el primer efecto del pacto fue favorecer, a través del control de cambios, las importaciones de origen británico, perjudicando las de otros países, fundamentalmente las norteamericanas. Así, las importaciones provenientes de los Estados Unidos, que en 1929 llegaron a 516 millones de pesos oro, descendieron a 107 millones de pesos oro cuatro años más tarde y sólo a partir de 1938 comenzaron a recuperarse. A pesar de ello, las exportaciones británicas a la Argentina se mantuvieron constantes en todo el período porque los industriales ingleses, debido a sus propias insuficiencias, no estaban en condiciones de

(79) Llach, J.J. (1984), págs. 528 y 529; Murmis, Miguel y Portantiero, Juan C., *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, 1987, págs. 37-42; Rapoport, M. (1980), págs. 78-80.

aprovechar al máximo el mercado argentino, y porque se había comenzado a desarrollar una industria local que empezaba a competir seriamente con los productos de origen británico, sobre todo en la rama textil.

Si bien el pacto implicaba, entonces, una serie de concesiones importantes a Gran Bretaña en materia comercial, un análisis riguroso muestra que el trato preferencial que se le dispensaba a Inglaterra respondía, sobre todo, a necesidades coyunturales. Desde una perspectiva de largo plazo, los vínculos que el gobierno intentaba trabar con las grandes potencias transcurrieron por canales algo más matizados. La política económica global trazada por PINEDO y sus colaboradores se hizo eco de las dificultades estructurales de las relaciones económicas con el Reino Unido y, consecuentemente, su sesgo no fue tan "pro británico" como habitualmente se sugiere. Por el contrario, abrió un espacio para mejorar las relaciones con otras naciones, entre las que los EE.UU. consiguieron importantes beneficios.

En ese sentido, aunque el control de cambios y el otorgamiento discrecional de las divisas discriminaban a las importaciones provenientes de los Estados Unidos, estimulaban paradójicamente la radicación de nuevas inversiones de ese origen, que se veían atraídas por la rápida expansión del mercado interno y por un tipo de cambio muy favorable, ya que las divisas provenientes de inversiones del exterior podían ser liquidadas en el mercado libre a precios convenientes. El flujo de inversiones norteamericanas en la Argentina, iniciado en la década del '20, continuó entonces sin muchas alteraciones en los años '30: de esa época data la radicación de grandes establecimientos textiles —como "Sudamtex" (1934), "Anderson Clayton" (1936) y "Ducilo" (1937)—, de empresas dedicadas a la producción de electrodomésticos, artefactos eléctricos, y diversos tipos de bienes de consumo duradero y, sobre todo, de algunas de las principales firmas farmacéuticas y químicas de los Estados Unidos.

La política de balancear el peso de Gran Bretaña fortaleciendo las relaciones con otras potencias no constituía una particularidad de la Argentina, sino que era un fenómeno relativamente generalizado en América Latina. En el caso del Brasil, por ejemplo, se observó una creciente permeabilidad al avance de las inversiones y el comercio con los Estados Unidos y Alemania, también en detrimento de las posiciones inglesas. La posibilidad de este juego se originaba en una disputa entre las principales potencias por ganar o mantener la influencia lograda en el pasado, en procura de ampliar sus espacios de dominación económica ([80]).

En este marco, un capítulo particular de la rivalidad anglo-norteamericana en el país es el que se refiere al sistema de transportes. El desarrollo del transporte automotor y de la construcción de caminos y la depresión de los años '30 deterioraron las finanzas de las compañías ferroviarias inglesas. A esto se sumó la depreciación del peso argentino, que disminuyó sus ganancias en libras esterlinas y la implantación del control de cambios, que obstaculizó el giro normal de las ya

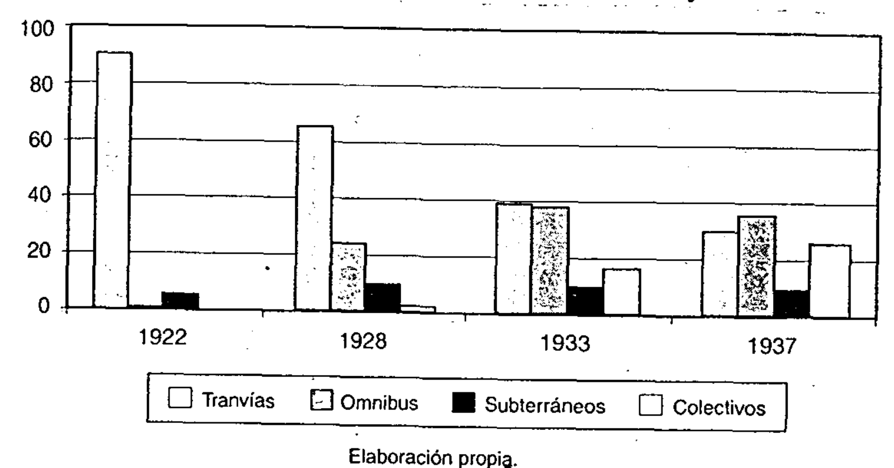
(80) Cf., por ejemplo, HILTON, STANLEY, *Brazil and the Great Powers, 1930-1939*, Austin, 1975.

escasas remesas. En los años '30 y '40 las acciones ordinarias de las principales compañías ferroviarias no pudieron devengar dividendos, mientras su cotización descendía ostensiblemente.

La principal fuente de reclamos de las compañías británicas se centraba en la competencia de los automotores, cuya producción e importación estaba ligada, sobre todo, a intereses estadounidenses. Los empresarios británicos no querían perder el monopolio del sistema de transportes, del que habían gozado por tantos años.

El transporte por camiones de los productos agrícolas se había desarrollado gracias a la crisis de ese sector, ofreciendo servicios más ágiles y accesibles. Mientras tanto, el transporte urbano, ya sumamente extendido en las grandes ciudades, particularmente en Buenos Aires, estaba siendo dominado por ómnibus y colectivos. Además, el transporte automotor operaba sin estar sujeto a obligaciones financieras, ni bajo un control gubernamental similar al de las compañías ferroviarias, por lo que tenía costos operativos menores.

A continuación se muestra un cuadro de la cantidad de pasajeros transportados en los distintos medios de transporte urbanos entre 1922 y 1937.



Elaboración propia.

Fuente: L. SOMMI, *Crítica al monopolio de transporte urbano*, Revista "Argumento", mayo de 1939, N° 7, Buenos Aires.

Gráfico 3,3. El transporte urbano (1922-1937) (en % de pasajeros transportados).

Ante tales circunstancias los intereses británicos comenzaron a sostener la conveniencia de contar con una política de coordinación de transportes por parte del gobierno nacional. Más aún teniendo en cuenta que el 5 de octubre de 1932 fue aprobada la Ley de Vialidad Nacional, que estimulaba la construcción de rutas y caminos. Por eso, no es casual que casi al mismo tiempo, y dando respuesta a los pedidos de los capitales británicos, el gobierno enviara al Congreso un anteproyecto de ley para regular el transporte automotor.

Las compañías ferroviarias pretendían la plena libertad para solucionar sus problemas laborales, concesiones cambiarias para enviar sus remesas a Londres, permiso para incrementar las tarifas y la rápida aprobación legislativa del proyecto de ley de coordinación nacional de los transportes.

La negociación del Pacto Roca-Runciman facilitó a las empresas ferroviarias la gestión en defensa de sus intereses y, finalmente, el 30 de setiembre de 1936 se aprobó la Ley de Coordinación de Transportes. Su primer artículo establecía la creación de una Comisión Nacional para implementar sus disposiciones. Otros de sus artículos se referían a que las compañías de transporte automotor debían requerir, para entrar en actividad, un permiso de la Comisión y a que todos los servicios de transporte automotor debían circular a velocidades determinadas y cobrando tarifas previamente aprobadas por el ente centralizador. La Comisión también tenía facultades para vetar la expansión comercial futura del transporte automotor y proteger a los ferrocarriles contra una competencia desleal. Además, en un lapso de dos años se sometería a las empresas de transporte automotor al mismo control estatal al que estaban sujetas las compañías ferroviarias privadas. Finalmente, la ley creaba la Corporación de Transportes, monopolio controlado por las empresas de transporte británicas, a la cual debían incorporarse compulsivamente todas las empresas del rubro, subordinando al transporte automotor urbano de pasajeros (81).

Pese a que el gobierno argentino atendió en general —aunque a veces con reticencias— los reclamos de las compañías ferroviarias y en muchas ocasiones les había dado prioridad, existían elementos prácticos que no permitieron concretar las aspiraciones de esas empresas. Prácticamente, desde la Primera Guerra Mundial, las compañías británicas no habían renovado sus materiales y equipos, y gran parte del sistema ferroviario y el de tranvías y subtes urbanos estaba ya obsoleto, como se comprobará más tarde cuando se nacionalicen, en 1947. El estallido de la guerra mundial, en setiembre de 1939, será otro factor adverso para las mencionadas compañías, del cual ya no se repondrán. No es

(81) Cf. García Heras, Raúl, *Transportes, negocios y política. La compañía Anglo Argentina de Tranvías, 1876-1981*, Buenos Aires, 1994.

casual que a partir de 1940 las mismas empresas hayan comenzado a sugerir planes de nacionalización, como el que el ministro Pinedo propondrá acompañando su Plan de Reactivación Económica. Entretanto, la competencia del transporte automotor continuaba privando a los ferrocarriles británicos del tráfico de cargas más redituables y, pese a la Ley de Coordinación de Transportes, el transporte urbano continuó bajo el predominio de automóviles y colectivos.

Algunos autores comienzan a preguntarse hoy si la continuidad del flujo de capitales norteamericanos en los años '30, incluyendo los vinculados al transporte automotor, no eran el producto de una política deliberada de los gobiernos conservadores, o de algunos sectores de los mismos. Las dudas no son infundadas, porque si bien en la esfera comercial se respetaron los acuerdos firmados con Gran Bretaña y hubo numerosos desacuerdos con el gobierno de Washington, las medidas adoptadas estimulaban también el ingreso de capitales, terreno en el que la primacía norteamericana era inocultable. Por eso no resulta casual que a fines de la década de 1930 —como lo muestran ciertos documentos británicos— algunos dirigentes o gerentes de compañías británicas en la Argentina se quejasen del tratamiento incorrecto que les dispensaba el régimen conservador, o que, durante el gobierno del general Justo, la expansión de la red vial, impulsada por ese gobierno, haya asestado un duro golpe a los intereses ferroviarios ingleses.

En esta cuestión se mostraba la aludida dualidad de la política económica, pues mientras se atendían algunas demandas de las compañías ferroviarias, se impulsó un importante plan vial con características poco favorables a dichas empresas. Si bien una parte de los nuevos caminos era accesos a las estaciones, la fracción mayoritaria consistía en caminos con un trazado paralelo a las vías férreas. De esa manera, el desarrollo del transporte automotor no complementaba al ferrocarril, sino que representaba una competencia directa, en la cual el ferrocarril corría en desventaja al tener que mantener su propia red, mientras los caminos eran construidos por el Estado y no por las empresas de transportes, aun cuando el fondo provenía de un impuesto a los combustibles que gravaba también a éstas.

Años	Red nacional				Coparticipación federal				Ley 5.315- Acceso a estaciones ferroviarias				Total general
	Tipos de calzada				Tipos de calzada				Tipos de calzada				
	Obra básica	Intermedio	Superior	Total	Obra básica	Intermedio	Superior	Total	Obra básica	Intermedio	Superior	Total	
1933	—	—	95	95	[illegible]	78	2	328	458	14	—	472	[illegible]
1934	568	165	134	867	2.277	133	59	2.469	874	5	—	879	4.215
1935	856	182	71	1.109	5.211	282	56	5.549	668	34	1	703	7.361
1936	2.166	771	392	3.329	1.965	331	48	2.344	1.289	35	—	1.314	6.987
1937	1.612	529	678	2.819	7.402	265	81	7.748	1.069	59	4	1,132	11.699
1938	2.117	617	297	3.031	4.708	367	107	5.182	1.325	100	3	1.428	9.641
1939	1.899	969	243	3.111	1.466	523	77	2.066	937	33	2	972	6.149
1940	925	716	20	1.661	772	319	53	1.144	1.222	60	4	1.286	4.091
1941	1.616	1.208	47	2.871	958	628	31	1.617	910	65	4	979	5.467
1942	2.517	777	95	3.388	430	427	153	1.010	798	36	—	834	5.232
1943	1.291	491	22	1.804	810	488	10	1.308	310	20	5	335	3.477

Fuente: Sanguinetti, Julio, *Nuestro potencial económico industrial y la defensa nacional*, Buenos Aires, 1946, pág. 195.

Cuadro 3,9. Obra vial entre 1933 y 1943 (en kilómetros).

El cuadro precedente deja ver cierta precariedad de la red vial, por cuanto una parte significativa estaba constituida por caminos de tierra (la obra básica) o mejorados (intermedio), mientras que los caminos pavimentados (la obra superior) tenían una incidencia menor. Sin embargo, esto no hacía mella en la posición competitiva de los camiones frente al ferrocarril, ya que las carreteras que unían a los principales centros urbanos (como Buenos Aires-Mar del Plata, Buenos Aires-Bahía Blanca o Buenos Aires-Rosario-Córdoba) eran precisamente las pavimentadas [82].

Al margen de la competencia anglo-norteamericana, el trazado de la red de caminos ponía de manifiesto que, si bien la política oficial propiciaba ciertas transformaciones económicas para adaptar la economía argentina a las nuevas condiciones, los cambios no eran radicales. El sistema de transportes no alteraba demasiado un esquema que procuraba comunicar los centros de producción con el puerto más que a las diversas regiones entre sí.

A pesar de la discordancia de intereses entre diversos grupos económicos ingleses y norteamericanos, en algunos terrenos hubo espacio para el trabajo conjunto, incluyendo, además, a empresas alemanas, las cuales trataban también de ganar posiciones en América Latina. El caso más significativo era el de la Compañía Argentina de Electricidad (CADE), controlada por el grupo SOFINA, en el que convergían capitales alemanes, británicos, canadienses y norteamericanos. Más sorprendente por haberse realizado prácticamente al inicio de la Segunda Guerra Mundial fue el acuerdo en el sector de la industria química argentina. En setiembre de 1939 se firmó en Londres un pacto entre Imperial Chemical Industries, Dupont y Anilinas Argentinas (perteneciente al consorcio alemán IG Farben). Esta última se había hecho cargo de la firma Celulosa Argentina, pero al tratar de modernizar la producción de rayón se vio obligada a hacer participar a los norteamericanos e ingleses, fundando en conjunto la firma Duperial. Ese mismo año, la empresa farmacéutica alemana Bayer había firmado un acuerdo con la norteamericana Sterling, por el cual esta última distribuiría los productos de la primera en todo el hemisferio occidental, hecho por el que Sterling fue luego procesada en los EE.UU., debiendo pagar una multa y romper el contrato [83].

La disputa entre las potencias influía también en las posiciones adoptadas por la dirigencia política local. La llegada del equipo económico encabezado por Federico Pinedo, en 1933, como ya lo analizamos, constituye un elemento clave para poder comprender los términos del debate que se desarrollaba en aquel momento en el seno de la clase dirigente con respecto a la posición económica internacional del país, discusión que se agudizó con el estallido de la guerra. En realidad, a partir de principios de 1940 se produce circunstancialmente una situación similar a la

---

(82) García Heras, R. (1985), pág. 79.

(83) Newton, Ronald C., *El cuarto lado del triángulo: La "amenaza nazi" en la Argentina*, Buenos Aires, 1995, págs. 138 y 139 y Sommi, Luis V., *Los capitales alemanes en la Argentina*, Buenos Aires, 1945, págs. 357 y 358.

de fines de la década del '20. Las importaciones desde los Estados Unidos se incrementaron y el déficit del balance de pagos argentino con ese país reapareció; pero, para entonces, resultaba imposible un nuevo estrechamiento de las relaciones comerciales con Inglaterra, ya que ésta no estaba en condiciones de sostener el flujo de inversiones ni el comercio bilateral. La relación triangular en la que había participado la Argentina en el primer tercio del siglo no era estática; la importancia de los Estados Unidos tendía a crecer, mientras que la británica, a disminuir, conforme a la evolución de las propias condiciones económicas internas. Por lo tanto, en los años '30 aparecieron importantes desequilibrios que no podían compensarse entre sí.

Esos desequilibrios imponían la necesidad de políticas apropiadas para solucionarlos. Si bien todos estaban de acuerdo en este punto, no existía unanimidad en lo atinente a las características de dichas políticas. Para una fracción, más conservadora, la estrategia adecuada consistía en recomponer las relaciones con el Reino Unido. Para otro grupo, en cambio, las nuevas condiciones eran irreversibles y el mejor camino pasaba por vincularse más estrechamente a los Estados Unidos, apostando a fortalecer el mercado interno para sustituir el destino de las exportaciones declinantes y compensar con producción local la simultánea reducción de las importaciones, acelerando las transformaciones internas operadas a lo largo de la última década.

El Plan Pinedo de 1940 era el proyecto más acabado de la segunda posición, y por eso no es casual que fuera muy elogiado en Norteamérica, como tampoco que en setiembre de 1940 el mismo Pinedo afirmara al encargado de Negocios estadounidense que si antes Gran Bretaña había sido la privilegiada, "ahora la Argentina estaba convencida que su mejor interés se encontraba ligado a la cooperación estrecha y completa con los Estados Unidos, desde todo punto de vista" (84). Pinedo ratificaba estas expresiones públicamente en un discurso pronunciado en Nueva York, el 19 de junio de 1941, donde manifestaba que: "Nosotros, argentinos, figuramos entre aquellos que con más frecuencia han incurrido en el grave error de mirar a Europa como el modelo principal y casi exclusivo, (...) pero no traduciría mi verdadera opinión si expresara que son sólo motivos de estricto carácter económico (...) lo que nos aconsejan buscar con premura un acercamiento con los Estados Unidos y con los demás países del continente" (85).

El mencionado plan económico, y el acuerdo político que lo acompañaba, fue, como vimos, resistido por un sector de las elites tradicionales y el Congreso no lo aprobó. El hecho de que su autor formara parte de aquellas elites es bastante ilustrativo del cambio de mentalidad que se había ido operando en algunos políticos y funcionarios económicos al influjo de las nuevas circunstancias. Además reflejaba las manifiestas divergencias en el seno de los sectores dominantes sobre la inserción

(84) Foreign Relations of USA, Tuck to Secretary of State, Buenos Aires, 4/9/1940, pág. 476

(85) Pinedo, Federico, *Argentina en la vorágine*, Buenos Aires, 1943, págs. 45-49.

internacional del país. La ausencia de un verdadero sistema democrático —el gobierno conservador se había mantenido gracias al fraude electoral— impedía, en verdad, un debate de fondo sobre las políticas económicas, a través del cual hubieran podido manifestarse otros sectores económicos y sociales. Por eso, la fractura de la elite gobernante cobraba una importancia particular.

Una de las soluciones era, quizás, estimular la industrialización del país, lo que podía ser compartido por ciertos intereses extranjeros. Así, por ejemplo, el embajador británico en Buenos Aires comentaba, en 1940, que "algunos americanos son abiertamente favorables a la industrialización en la Argentina, sobre la base de que ésta reduciría la cantidad de alimentos utilizables para la exportación, lo que en consecuencia disminuía la dependencia de la Argentina del mercado británico" (86). Argumento éste reconocido por los mismos norteamericanos, cuando Nelson Rockefeller, representante de vastos intereses petroleros e industriales y, en ese entonces, secretario adjunto de Asuntos Latinoamericanos en el Departamento de Estado, sostenía confidencialmente, en una entrevista con el encargado de Negocios británico en Washington, que la forma en que debía abordarse el conjunto de los problemas latinoamericanos era "esencialmente económica" y que la única esperanza de incrementar las exportaciones hacia América Latina residía en "la capacidad de industrialización de esos países" (87). Pero esta industrialización suponía sin duda el acoplamiento a un nuevo centro de poder mundial, en este caso los Estados Unidos.

Sin embargo, el drama de la Argentina para sus sectores dirigentes consistió, justamente, en que ese acoplamiento —a diferencia del Brasil— no podía lograrse, pues la producción argentina no era complementaria de la norteamericana, lo cual conducía indefectiblemente a un desequilibrio comercial crónico sobre el que sería muy difícil construir una relación estable y duradera.

La ruptura del sistema multilateral de comercio y pagos eliminó toda posibilidad de una solución intermedia. Cuando ese sistema multilateral se restableció, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la posibilidad de la Argentina de replantear las relaciones internacionales sobre nuevas bases ya no era posible, pues no constituía más, como a fines de los años '20, un centro principal de interés de los países industrializados y, fundamentalmente, de la nueva potencia que lideraba el mundo occidental. Las disputas diplomáticas de la década de 1930 con los gobiernos estadounidenses, el Pacto Roca-Runciman, y el largo y estrecho vínculo que todavía existía entre la Argentina y Gran Bretaña dificultaron aún más la posibilidad de que las relaciones argentino-norteamericanas retomaran el camino emprendido en los años '20. Es significativo que en un memorándum del Departamento de Guerra de los Estados Unidos, de 1940, acerca de la provisión de armas a los países latinoamericanos, se estableciera una escala comparativa decidiéndose que, en primer lugar, las armas iban a estar disponibles para el Brasil con tres fines:

(86) Foreign Office, AS 5188/85/82, Kelly to F.O., Buenos Aires, 3/8/1940.

(87) Foreign Office, AS 26/12/2, Hadow to F.O., Washington, 26/12/1944.

1. Defenderse de cualquier ataque de ultramar alemán.
2. Controlar la situación interna.
3. Protegerse de ataques de los países vecinos (referencia obviamente dirigida a la Argentina).

En la lista seguía México, para defenderse de cualquier ataque de ultramar y controlar la situación interna; otros países centro y sudamericanos, para controlar su situación interna; y, en último lugar, la Argentina, a la que se le daban armas en la medida en que estuvieran disponibles, después de haber realizado las entregas a los demás países (88).

La Argentina, que se había constituido, hacia 1930, en el cuarto país en importancia dentro de las inversiones de los Estados Unidos en el mundo, resultaba ahora la última, en la óptica norteamericana, dentro de América Latina. Este hecho ilustra sobre las alternativas que se presentaban a la clase dirigente argentina de aquella época en el contexto internacional, y puede explicar en parte las políticas económicas que se desarrollaron en el período posterior. De allí se desprende la importancia de estudiar este período que abarca las décadas de 1920 y 1930; porque en él se hallan presentes, sin duda, los orígenes de muchos de los problemas que nuestro país padeció más adelante en sus relaciones económicas internacionales.

3.6. POBLACION Y MIGRACIONES INTERNAS

El IV Censo Nacional realizado en 1947 reveló que la población del país ascendía a 15.893.827 habitantes. En el curso de 33 años —desde el anterior censo en 1914— la población se había duplicado, aunque su ritmo de crecimiento durante el período intercensal fue el más bajo registrado desde la realización del primer censo nacional. La población urbana constituía el 62 %, y la rural, el 38 %. Luego de 1930, la población rural del país desaceleró su crecimiento rápidamente y en sólo una década y media llegó al crecimiento nulo e inició una etapa, que se continúa hasta el presente, de tasas negativas. En cuanto a la población urbana en 1945, según las elaboraciones de LATTES, del total de la población urbana del país el 47,8 % estaba localizado en el Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (89).

A partir de 1930, la expansión poblacional del AMBA se constituyó en el motor que potenció al proceso de concentración de las poblaciones urbana y total del país. En el período 1935-1945 la migración neta de argentinos contribuyó a más de la mitad del crecimiento demográfico total del AMBA. Esta migración superó no sólo el aporte del crecimiento vegetativo, sino el aporte de las migraciones extranjeras tan importantes anteriormente. Los migrantes internos recientes representaban el 17,8 % de la población total del AMBA en 1947.

(88) Foreign Relations of USA, Memorandum of War Departament, 27/7/1940.

(89) Cf. LATTES, ALFREDO y RECCHINI DE LATTES, ZULMA, "Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires", en JORRAT, J. y SAUTU, R. (comp.), *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, 1992.

En cambio, la proporción de la población extranjera en el total de la población del país comenzó a descender después de 1930. GERMANI estimó para este año en 2.834.300 los extranjeros habitantes en el país, lo que representaba el 23,5 % del total. El censo de 1947 registró, a su vez, la presencia de 2.435.900 extranjeros lo que significaba el 15,4 % del total de la población. De este censo también se desprendía que en el AMBA la presencia de los extranjeros era más notoria, alcanzado al 26 % del total de sus habitantes.

La caída de los saldos inmigratorios fue abrupta desde 1930. La inmigración masiva tuvo su última expresión en el período 1921-1930, cuando el saldo inmigratorio llegó a 878.000 personas. En el período 1931-1940 el saldo descendió a 72.700, volviendo a caer entre 1941 y 1946 a 33.000 inmigrantes.

La creciente desocupación, secuela de la crisis de 1930, determinó que el gobierno provisional del Gral. URIBURU dictara un decreto que iniciaba una política selectiva en materia de inmigración. Con fecha 16 de diciembre de 1930, la medida obligaba a pagar a los inmigrantes un arancel consular de diez pesos oro para que los cónsules visaran sus certificados de buena conducta y buena salud. En 1932, como consecuencia de un censo de desocupados que había arrojado un total de más de 300.000 parados, el gobierno del Gral. JUSTO promulgó un decreto, conocido como de "Defensa de los Trabajadores Argentinos". El mismo ordenaba a los cónsules argentinos en el extranjero la suspensión de los permisos de desembarco y de los visados de documentos a los inmigrantes que no tuviesen ocupación garantizada. La inmigración quedaba permitida sólo a quienes fueran parientes, en línea directa, de extranjeros ya radicados en el país, siempre que acreditaran solvencia y buena conducta, y se comprometieran a costear su subsistencia en caso necesario.

A partir de 1936, se produce un cambio en los considerandos de las normas que restringían la inmigración. Un decreto de octubre de dicho año expresaba en su considerando que "las circunstancias actuales exigen extremar las medidas de control y vigilancia del movimiento de pasajeros con destino al país, tendientes a evitar infiltraciones en el mismo de elementos que pueden constituir un peligro para la salud física o moral de nuestra población o conspiren contra la estabilidad de las instituciones creadas por la Constitución Nacional", y "que la fiscalización debe ser completa y estricta en el sentido de que debe comprender a todos los pasajeros, cualquiera sea el medio usado para llegar a la República, así como la clase o categoría del pasaje utilizado".

En julio de 1938, siendo el presidente ROBERTO M. ORTIZ, dos decretos consecutivos establecieron restricciones aún más severas a la inmigración. Por el primero de ellos se procuraba "reprimir el ingreso clandestino de refugiados —mayoritariamente judíos centroeuropeos— procedentes de la Europa nazi, que lograban entrar a la Argentina vía Uruguay y Brasil, cruzando el río Paraná y el Paraguay". Se produjo así un giro total de la política inmigratoria argentina al instituir, desde entonces, restricciones legales y un sistema de contralor policial y administrativo a la inmigración. El otro decreto, complementario del anterior, se fundamentaba en la

necesidad de restringir la inmigración en función de la desocupación y la caída de la producción agrícola del país. Así propiciaba sólo aquella inmigración que viniera con propósitos definidos de colonización (90).

Debe destacarse, sin embargo, que los prejuicios existentes en los gobiernos argentinos respecto de aquellos inmigrantes de ideas izquierdistas o comunistas pareciera que fue mayor que el que podía existir hacia los judíos. Es el caso, sobre todo, de los republicanos españoles de izquierda que venían huyendo de su país al finalizar la guerra civil (excepto los vascos, que tuvieron un tratamiento especial, pero eran poco numerosos). Según diversas estimaciones entre 1933 y 1945 entraron legalmente cerca de 22.500 judíos, mientras que sólo lo hicieron unos 13.200 españoles, la mayoría de los cuales podrían haber sido republicanos. Según algunos autores, la política seguida hacia los inmigrantes políticos "indeseables" resultó así más dura que con respecto a ciertas minorías étnicas (91).

Crecimiento	1869-1895	1895-1914	1914-1936	1936-1947	1947-1957
Total	42,0	46,8	23,2	28,9	29,7
Arg. nativos de la zona	16,2	18,1	16,1	7,6	9,9
Arg. inmigrados	4,2	6,0	3,1	21,4	16,6
Extranjeros	21,5	22,6	4,0	-0,1	3,1
Fuente: Calculado por Roberto P. Korzeniewicz, "Las migraciones internas en los orígenes del peronismo: tres observaciones empíricas", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 5, segundo semestre de 1993.					

Cuadro 3,10. Tasas por 1.000 habitantes de la población promedio intercensal (o entre estimaciones) en la zona del AMBA.

Tras la crisis de 1930, y salvo los casos particulares que mencionamos, disminuyó fuertemente el flujo de inmigración europea, pero una enorme masa de gente empezó a migrar desde las áreas rurales y las pequeñas ciudades del interior hacia las grandes ciudades del Litoral. Esto significó no sólo la brusca transición de la vida rural a la urbana, y de actividades artesanales a fabriles, sino también una nueva emergencia de la "Argentina criolla", que predominaba en el interior, en las zonas rurales más arcaicas y en la periferia social y geográfica de la nación, y que ahora comenzaba a instalarse en los conglomerados urbanos y, sobre todo, en Buenos Aires. Surgía así un nuevo proletariado industrial, que llenando las ocupaciones manuales no especializadas y las tareas más humildes, iba sustituyendo a los extranjeros y a sus hijos que, mientras tanto, se habían transformado en empleados, profesionales, y pequeños y medianos comerciantes e industriales.

(90) Cf. Senkman, Leonardo, *Argentina, la Segunda Guerra Mundial y los refugiados indeseables, 1933-1945*, Buenos Aires, 1991.

(91) Cf. Klich, Ignacio, "The Chimera of Palestinian Resettlement in Argentina in the Early Aftermath of the First Arab-Israeli War and Other Similarly Fantastic Notions", en *The Americas*, vol. 53, N° 1, julio de 1996; Senkman, Leonardo, "La Argentina neutral de 1940 ante los refugiados españoles y judíos", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 9, segundo semestre de 1995.

Años	Total	Saldo inmig. ext.	Saldo inmig. interno	Saldo vegetativo
1895-1914	65.000	+30.000	8.000	37.000
1914-1936	66.000	+11.000		
1936-1943	85.000	-11.000	72.000	24.000
1943-1947	142.000	-15.000	117.000	40.000
Fuente: Germani, Gino, *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, 1987.				

Cuadro 3,11. Análisis del crecimiento anual del Gran Buenos Aires (estimaciones).

Sin embargo, las estimaciones acerca de la magnitud de las corrientes migratorias internas al AMBA no son coincidentes y las cifras de Germani han sido sometidas a diversas críticas. Por ejemplo, éstas cuantificaban para el período 1936-1947 un promedio de 83.000 migrantes internos anuales, mientras que estimaciones más recientes de Lattes y Recchini de Lattes arrojaron para igual período un promedio anual de 70.000 migrantes. Tampoco existe acuerdo en cuanto a la composición de dichas corrientes migratorias. Mientras Germani señaló que los migrantes provenían de zonas rurales de las regiones menos desarrolladas de la Argentina, Lattes y Recchini de Lattes estimaron que el 66 % de la migración interna al AMBA, en 1947, tenía su origen en las provincias pampeanas y Mendoza, fuera de las caracterizadas por Germani como zonas tradicionales (92).

3,7. LA SITUACION SOCIAL, EL MOVIMIENTO OBRERO Y LOS PARTIDOS POLITICOS (1930-1943)

3,7,1. La situación social y el movimiento obrero

El objetivo de la dictadura uriburista de restablecer el orden social y sobrellevar el impacto de la crisis fue capitalizado por el empresariado. Una ola de despidos, reducción de salarios y desconocimiento de las leyes sociales se abatió sobre los trabajadores. La desocupación, en particular, afectó tanto a los del sector público como los del privado. Un censo nacional en 1932 comprobó la existencia de 333.997 desocupados, la mayoría de los cuales pertenecía a actividades primarias. Por otra parte, casi el 45 % correspondía a desocupados que carecían de trabajo remunerado con anterioridad al 1° de enero de 1932.

Una temprana manifestación de la crisis fue perceptible en la Capital Federal. En la zona de Puerto Nuevo, a lo largo de las vías del Ferrocarril del Pacífico y sobre una extensión de varias cuadras, vivían alrededor de un millar de personas. Muchas lo hacían a la intemperie y otras en chozas construidas con materiales precarios. Se trataba de la denominada "Villa Desocupación" que permaneció hasta 1932, año en que fue eliminada por la Municipalidad.

(92) Korzeniewicz, R. P. (1993), págs. 115-123.

En el campo, la crisis tuvo otras expresiones. Chacareros y comerciantes arruinados y peones de campo desocupados erraban en busca de ayuda o trabajo acentuando el fenómeno de vagabundeo o "linyerismo". Los llamados "crotos" merodeaban los establecimientos rurales carneando animales y dejando sus cueros tendidos en los alambrados. Estos hechos se hicieron tan frecuentes que muchas veces se llevaban a cabo sin que sus autores fueran denunciados o perseguidos.

En este contexto, entidades privadas y sectores políticos aportaron medidas para solucionar los problemas originados por la desocupación. Se efectuaron repartos de víveres, se instalaron ollas populares y se proyectaron obras para permitir que los desocupados ganaran un sustento. La CACIP (Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción), en nota elevada a la Cámara de Diputados a fines de diciembre de 1932, propuso un plan de obras públicas para lo cual requería el estímulo a la actividad privada.

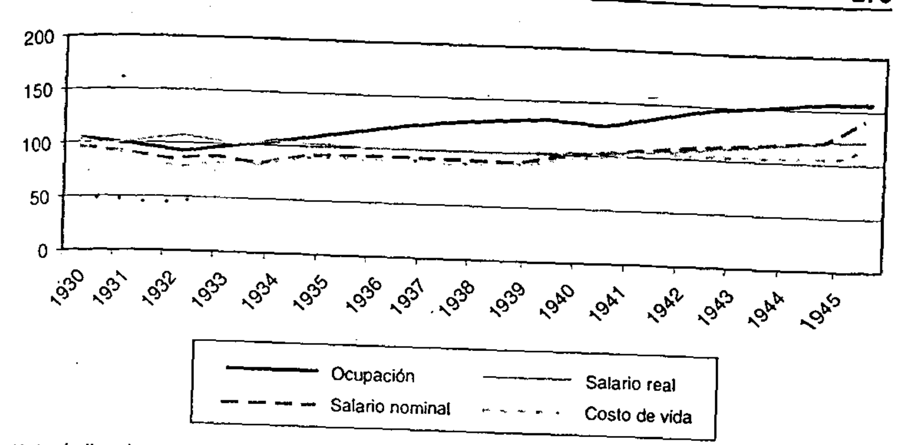
El gobierno conservador también prestó atención al problema. En 1934, creó la Junta Nacional para Combatir la Desocupación, integrada por diez miembros en representación de varias instituciones entre las que se encontraban la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina y la Confederación General del Trabajo. La Junta planificó obras que nunca realizó, costeó el viaje y la comida durante el traslado de braceros para las cosechas de maíz y algodón y asistió a desocupados en un albergue oficial ubicado en Puerto Nuevo ([93]).

Sin embargo, las acciones desplegadas, tanto por sectores privados como por el gobierno, sólo constituyeron paliativos. La solución definitiva a los problemas generados por la crisis provino de la lenta recuperación económica iniciada a mediados de la década. Mientras tanto, a juicio de WALDMANN, "...la clase trabajadora fue la verdadera víctima de la recesión económica. Sobre ella se descargaron, sin la menor consideración, tanto las pérdidas comerciales experimentadas por el sector agropecuario, como los altos costos de inversión que exigía el equipamiento industrial (...) Si bien es cierto que ya se habían dictado numerosas leyes de seguridad social, éstas distaban mucho de ser suficientes para compensar la subordinación del trabajador al empleador y para garantizar la mínima seguridad contra los riesgos del trabajo (...) La mayoría de los trabajadores carecía de toda defensa contra la explotación patronal y, en general, de protección contra la pobreza y la enfermedad ([94]).

La reactivación económica, apoyada en la industrialización sustitutiva de importaciones, permitió el mejoramiento de las condiciones impuestas por la represión social y política y por la crisis económica a las clases trabajadoras. Desde 1934 hasta 1939, en la Capital Federal —principal distrito industrial del país—, se verificó un marcado incremento del nivel de ocupación. En el mismo período, con excepción de 1938, también crecieron los salarios nominales, aunque el aumento del costo de vida impidió que tales mejoras se tradujeran en los salarios reales.

(93) Cf. GARCIA, ALICIA, S., "Crisis y desocupación en los años '30", en *Todo es Historia*, N° 154, marzo de 1980.

(94) WALDMANN, PETER, *El peronismo*, Buenos Aires, 1985, págs. 36 y 37.



Nota: índice de ocupación, base 1929 = 100; índice de salario real y elementos que lo componen, base 1925-1929 = 100.

Elaboración propia.

Fuente: GAUDIO, RICARDO y PILONE, JUAN, "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943", en TORRE, J. C. (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, 1988. Para el costo de vida de 1934 se tomó el dato del *Anuario Geográfico Argentino*, 1942.

Gráfico 3,4. Niveles de ocupación y salario real (1930-1945) (Capital Federal).

La clase media tampoco escapó a los efectos de la crisis. En los primeros años de la década, las cesantías en el sector público y los despidos en la actividad privada dejaron sin empleo a numerosos funcionarios, profesionales y empleados. La reducción de los sueldos estatales, resultado de los recortes presupuestarios, afectó a empleados y jubilados. La presión impositiva —mantenida en los niveles previos a la crisis y en momentos de caída de las ventas y de los ingresos— castigó a los pequeños comerciantes e industriales y, en general, a los pequeños propietarios. Por otra parte, los atrasos en el pago de los sueldos docentes y de las pensiones a los jubilados fueron una constante a lo largo de la década.

En el sector rural, la caída de los precios afectó a los productores. Los colonos hipotecados y los arrendatarios tuvieron serias dificultades para pagar las cuotas hipotecarias y los arrendamientos. En líneas generales, desde entonces, la clase media vio recortada sus posibilidades de ascenso social y, gradualmente, pasó a convertirse en una clase de asalariados urbanos ocupando puestos administrativos o desarrollando tareas profesionales en lugar del desempeño en actividades económicas independientes.

En lo referido al movimiento obrero, el golpe de Estado de 1930 lo encontró dividido ideológicamente. Cuatro centrales obreras disputaban la hegemonía de los trabajadores. Sólo los anarquistas, enrolados en la FORA, expresaron una clara oposición al golpe. Los principales rasgos en la evolución del movimiento obrero durante la década de 1930 y principios de la década de 1940 pueden sintetizarse brevemente:

En primer lugar, los anarquistas, que se resistieron a cualquier compromiso con el Estado, fueron desplazados en forma definitiva. Por el contrario, se afianzaron las tendencias reformistas y burocráticas en la conducción del movimiento obrero. Las organizaciones sindicales adquirieron un mayor perfil institucional, lo que les permitió una relación más fluida, aunque no necesariamente cordial, con el gobierno y los empresarios.

En segundo término, a los pocos días del golpe militar de setiembre de 1930, se fundó la Confederación General del Trabajo (CGT), que unificó temporariamente al movimiento obrero. La conducción de la central obrera quedó a cargo de los "sindicalistas", fundamentalmente, y de los socialistas.

Finalmente, en diciembre de 1935, mediante una maniobra burocrática (denominada "golpe de Estado sindical"), los socialistas desplazaron a los "sindicalistas" de la conducción de la CGT. Este hecho puso fin al enfrentamiento entre ambas tendencias, ya que mientras los "sindicalistas" rechazaban la identificación de la clase obrera con un partido político, los socialistas aspiraban a una relación más estrecha entre la central obrera y el Partido Socialista. A partir de entonces, la corriente "sindicalista", predominante durante el período radical, comenzó su paulatina desaparición de la vida sindical (95).

En 1936 ingresaron a la CGT los sindicatos comunistas, que llegaron a tener un número significativo de miembros en el Comité Central Confederal, y ese mismo año, a instancias de los dirigentes socialistas y comunistas, el Congreso Constituyente de la CGT estatuyó la forma moderna de sindicatos por ramas industriales en reemplazo del antiguo sindicalismo por oficio.

Así, hasta 1943, la dirección del movimiento obrero fue hegemonizada por los socialistas. Por primera vez, sectores de origen marxista llegaban a la conducción del movimiento obrero, aunque el marxismo era para muchos de los dirigentes sólo una anécdota y en realidad no se diferenciaban demasiado de la corriente "sindicalista" de la que algunos de ellos provenían. Asimismo, si bien el peso de los sindicatos tradicionales, vinculados a la economía agroexportadora y al sector de transportes y servicios, siguió siendo predominante, comenzaron a organizarse los obreros de las nuevas ramas industriales.

No obstante, una característica del período fue el bajo nivel de sindicalización de los obreros. La CGT enrolaba una minoría de los trabajadores. Hacia 1935, entre la CGT Independencia (conducida por los socialistas) y la CGT Catamarca (conducida por los "sindicalistas") reunían 232.000 afiliados. Por entonces, los obreros industriales alcanzaban a 534.000, en tanto que los agrícolas llegaban a 800.000 (96).

En la década del '30 la mayor movilización obrera se verificó entre 1935 y 1937. En esos años se produjo el mayor número de huelgas con la mayor cantidad

(95) RAPOPORT, M. (1997), págs. 95 y 96.

(96) Cf. CIRIA, ALBERTO, "Crisis económica y restauración política", en *La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, 1980.

de huelguistas involucrados. La movilización logró éxitos relativos, particularmente, al parecer, entre los sectores laborales con mejor capacidad organizativa.

La actividad huelguística descendió entre 1938 y 1941 con el deterioro de la situación económica. Los salarios reales experimentaron un leve crecimiento, pero la desocupación experimentó un aumento como consecuencia de la iniciación del conflicto bélico mundial. La paralización de las importaciones de automotores y maquinarias que se armaban en el país y la escasez de caucho provocaron la disminución de las actividades de ciertos sectores industriales, lo que se vio reflejado en los índices de ocupación de 1940. En la Capital Federal, las dificultades para importar materiales de construcción afectaron al empleo en el sector. Sin embargo, es en el sector agrícola donde —como consecuencia de la caída de los precios agrícolas en 1938 y el cierre de los mercados europeos a raíz de la guerra— se produjo el mayor número de desocupados.

En 1942, la cantidad de huelgas y de huelguistas creció bruscamente, pero el fuerte aumento del costo de vida castigó los bienes de consumo de las familias obreras. La distribución del ingreso neto interno presentó la relación más desfavorable para los trabajadores asalariados desde 1935. La reacción de los trabajadores se hizo sentir mediante huelgas en diversos sectores de la industria: maderera, construcción, textil y alimentación. La huelga más importante fue la de los metalúrgicos de la que participaron 22.000 personas bajo la dirección de los gremialistas comunistas.

En cuanto a la conducción de la CGT, el comienzo de la Segunda Guerra Mundial dio lugar a agudos enfrentamientos entre socialistas y comunistas. Ambas corrientes dominaban la central obrera y una táctica común parecía consolidar la unidad de la izquierda al frente del movimiento obrero. Sin embargo, el pacto germano-soviético de agosto de 1939 volcó al comunismo a favor de la línea trazada por el movimiento comunista internacional. El "neutralismo" de los comunistas —que se prolongó hasta la invasión alemana a la Unión Soviética— chocó con la posición claramente pro aliada de los socialistas (97).

Si bien la invasión alemana llevó a los comunistas a acercarse nuevamente a los socialistas en una acción común contra el fascismo, se produjo una nueva discrepancia en la CGT. La divergencia se planteó entre una parte de los dirigentes socialistas, encabezada por el secretario general, JOSÉ DOMENECH, dirigente ferroviario, y los comunistas y otros dirigentes socialistas, como PEREZ LEIROS. Mientras DOMENECH trataba de separar lo político de lo gremial y apoyaba su actitud pro aliada en razones de orden económico, el otro sector planteaba la necesidad de que el movimiento obrero se manifestase claramente contra el nazifascismo desde un punto de vista ideológico.

En marzo de 1943, ante la amenaza de ser desplazado de la dirección cegetista por sus adversarios, DOMENECH precipitó la ruptura de la central obrera, conforman-

(97) RAPOPORT, M. (1997), págs. 97-105.

do la CGT Nº 1 en la que permanecieron la Unión Ferroviaria, la Unión Tranviarios y otros sindicatos menores. Por su parte, la fracción de PEREZ LEIROS y los comunistas dieron origen a la CGT Nº 2, apoyada en los sindicatos de la industria, en los trabajadores municipales y en los empleados de comercio. Junto a estas dos centrales se encontraban la Unión Sindical Argentina (USA) —reducto de los sindicalistas desplazados de la CGT en 1935—, los gremios autónomos y la marginal FORA anarquista. En vísperas del movimiento militar del 4 de junio de 1943, la división del movimiento obrero no podía ser más inoportuna.

3.7.2. Los partidos políticos

El gobierno de facto, emergente del golpe militar de 1930, llevó adelante una política de represión de todos aquellos sectores a los que consideraba opositores peligrosos. La depuración y la reducción de los aparatos estatales nacionales, provinciales y municipales tuvo como víctimas principales a funcionarios de origen radical yrigoyenista. También decretó el estado de sitio, censuró la prensa, instauró la ley marcial y restableció la pena de muerte abolida por el Congreso en 1921. Otras víctimas de la persecución fueron los dirigentes de la Federación Universitaria Argentina, los comunistas y los anarquistas. Los sectores radicalizados del gremialismo fueron duramente reprimidos mediante la aplicación de la Ley de Residencia y el encarcelamiento de los más rebeldes. Por el contrario, los sectores moderados del movimiento obrero, la Confederación General del Trabajo —de reciente creación— y el Partido Socialista no sufrieron una abierta persecución.

La década del '30 fue un período crucial para la evolución del radicalismo y para su posterior desarrollo. La UCR dejó de ser oficialismo y debió afrontar la persecución de muchos de sus dirigentes. Como consecuencia del veto de sus candidatos a las elecciones presidenciales de 1931, decidió proclamar la abstención electoral. Por otra parte, desde 1931 hasta 1935, militares radicales con la colaboración de dirigentes partidarios conspiraron para derrocar al gobierno.

En 1935, bajo la dirección conciliadora de ALVEAR, se levantó la política de abstención electoral esperando capitalizar el innegable apoyo popular con que contaba la UCR. La decisión de intervenir de nuevo en las elecciones se fundamentaba en las tradicionales consignas partidarias de defensa de la normalidad constitucional mediante el libre ejercicio del sufragio. Tras la llegada al poder de ORTIZ, la conducción alvearista, tenía esperanzas de que el flamante primer magistrado, para llevar adelante sus planes de restablecer las formas democráticas, recurriese a la UCR como nueva variante oficialista. No obstante, las expectativas radicales de que, a través de prácticas electorales correctas, su partido pudiera acceder al gobierno nacional o a los de las provincias se vieron defraudadas. Salvo en Córdoba, el fraude oficial impidió el retorno de los radicales.

El liderazgo alvearista debió enfrentar oposiciones internas. Una de ellas fue encabezada por FORJA que, como señalamos anteriormente, intentó recuperar los aspectos nacionalistas y populares del yrigoyenismo, denunciando la presencia del imperialismo británico en la economía argentina. Otros sectores plantearon la necesidad de la renovación ideológica del radicalismo. Sus planteos, expresados en la revista *Hechos e Ideas* y recogidos parcialmente en la plataforma electoral de 1937, reclamaban la necesidad de la intervención estatal para asegurar una democracia con justicia social. Ambos sectores contribuyeron ideológicamente al posterior desarrollo del peronismo.

Con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial estos debates en el interior del radicalismo se eclipsaron. Ganaron espacio las manifestaciones de repudio contra el avance nazifascista y las discusiones sobre la actitud argentina con respecto al conflicto bélico, convirtiéndose ALVEAR en la cabeza de los grupos políticos aliadófilos. Otros temas que convulsionaron al radicalismo fueron los problemas que entrañaban la enfermedad de ORTIZ y su posible sucesión. La asunción de CASTILLO, en julio de 1940, cerró las posibilidades de un saneamiento de las prácticas electorales y frustró las expectativas radicales de alcanzar el poder por la vía del sufragio.

En el terreno electoral, los radicales comenzaron a experimentar derrotas que ponían fin al dogma irrefutable de su mayoría. Las elecciones legislativas de 1942 significaron un serio retroceso, inclusive en distritos tradicionalmente favorables. Se hizo evidente el desinterés de sus partidarios frente a la descomposición interna del partido, producto de hechos de corrupción que involucraron a sus dirigentes y a la connivencia de su conducción con el gobierno conservador. Los intentos de renovación encabezados por la oposición intransigente a dicha conducción resultaron infructuosos.

Entonces algunos dirigentes radicales cifraron sus esperanzas en un golpe de Estado que los favoreciera, aunque, en 1942, la UCR inició negociaciones con los socialistas, los demoprogresistas e incluso los comunistas para formar un amplio frente electoral. Pero el golpe militar de junio de 1943 interrumpió esas gestiones. Justamente, la reunión de dirigentes radicales con algunos jefes militares, entre ellos el ministro de Guerra, general RAMIREZ, fue una de las causas inmediatas del golpe. En conocimiento de la reunión, CASTILLO pidió la renuncia del ministro, lo que precipitó el levantamiento militar.

Durante el mismo período, los nacionalistas criollos se afianzaron ideológica y políticamente como mentores de URIBURU. Básicamente antiliberales, aristocratizantes, ultracatólicos, hispanistas y antisemitas, entre 1931 y 1943 multiplicaron sus publicaciones periódicas, sus grupos de choque paramilitares (Legión Cívica, Legión de Mayo, Guardia Argentina, etc.), sus contactos con militares y su propaganda en medios universitarios. Distanciados del gobierno de JUSTO, prefirieron apostar a un golpe militar más que a la acción política formal (98).

(98) Cf. BUCHRUCKER C. (1987) o el testimonio de IBARGUREN en su libro recientemente reeditado: IBARGUREN, C. (1999).

3.8. LA AGONIA DEL REGIMEN CONSERVADOR, EL GOLPE DE ESTADO DE 1943 Y EL GOBIERNO MILITAR

Elegido presidente a fines de 1937, con ayuda del fraude electoral, ROBERTO M. ORTIZ inició uno de los momentos más dramáticos de la historia argentina. Candidato de la Concordancia, en representación del radicalismo antipersonalista, ORTIZ llevaba como compañero de fórmula a RAMON S. CASTILLO, conservador perteneciente a una tradicional familia catamarqueña. Al igual que SAENZ PEÑA, advirtió que existía una crisis de legitimidad del poder y que las bases económicas del sistema podían estar en peligro si no se modificaban "desde arriba" sus estructuras políticas. Para ello se comprometió a abandonar las prácticas electorales fraudulentas, a permitir que la oposición radical tuviera la posibilidad de acceder al gobierno y a democratizar, en forma general, la vida política.

El nuevo gobierno asumió sus funciones en momentos en que la situación internacional se tornaba crítica. La Guerra Civil Española entraba en su último año de desarrollo y sus alternativas tenían honda repercusión en la Argentina, donde la colectividad de ese origen era muy numerosa. Asimismo, se multiplicaban los síntomas que anunciaban la inminencia de una guerra mundial (99).

Aquejado por una grave enfermedad (una severa diabetes), el mandato efectivo de ORTIZ duró dos años y medio. Durante el mismo, tras el propósito de sanear las prácticas electorales, dispuso la intervención federal a la provincia de Catamarca, lo que provocó resquemores entre los miembros de la coalición gobernante (conservadores y antipersonalistas). También intervino la provincia de Buenos Aires, luego de los comicios fraudulentos de febrero de 1940, convocados por el gobernador M. FRESCO. Su breve período despertó ilusiones en las fuerzas políticas de la oposición por el carácter más "democrático" de su actuación, comparada con la de anteriores administraciones conservadoras.

Sin embargo, en julio de 1940, presionado por su enfermedad y por sus enemigos políticos dentro del gobierno, que no veían con buenos ojos sus intenciones democráticas, ORTIZ delegó sus funciones provisoriamente en el vicepresidente CASTILLO. Desde entonces se pusieron en evidencia las considerables discrepancias que separaban a ambos. CASTILLO, un político del interior del país de ideas fuertemente conservadoras, estaba dispuesto a mantener las costumbres políticas que ORTIZ pretendió sanear y a continuar con las formas represivas propias de la década. En política exterior, era partidario de mantener la neutralidad y tenía gran desconfianza de los EE.UU.

(99) Cf. QUIJADA, MONICA, *Relaciones hispano-argentinas, 1936-1948. Coyunturas de crisis*, Madrid, 1990; RAPOPORT, MARIO y CRISORIO, BEATRIZ, C., "The National State, Communities of European Origin and Argentinian International Policy in the First Half of the XX[th] Century", en SAVARO, P. y VIGEZZI, B, *Multiculturalism and the History of International Relations from the 18[th] Century up to the Present*, Milán, 1999.

Pero la posición política de CASTILLO era débil y debió hacer concesiones. Así en setiembre de 1940, nombró un gabinete integrado por prominentes figuras del ala liberal de la coalición gobernante, como el ministro de Relaciones Exteriores, JULIO A. ROCA (h) y el ministro de Hacienda, FEDERICO PINEDO, mientras que un partidario de JUSTO, el Gral. JUAN TONAZZI, ocupaba la cartera de Guerra (100).

Las contradicciones aparecieron muy pronto, pues mientras el presidente impulsaba una serie de acciones en diversas provincias que recreaban las prácticas electorales fraudulentas, ROCA asumía posiciones pro aliadas (no del gusto de CASTILLO) y, en diciembre de 1940, PINEDO presentaba, como lo señalamos más arriba, un plan económico (acompañado por una apertura política hacia los radicales), que no tuvo consenso en el interior de la coalición conservadora. Esta situación llevó a la renuncia de ROCA y PINEDO en enero de 1941 y al nombramiento de otro gabinete, esta vez más cercano a las ideas del presidente. El nuevo canciller sería ENRIQUE RUIZ GUIÑAZU, hombre ligado al Vaticano y de tendencias neutralistas, mientras que los otros miembros del gabinete pertenecían también al ala más conservadora de la coalición gobernante.

ORTIZ, mientras tanto, disgustado por la dirección que tomaba el gobierno, pero impedido de reasumir el poder (estaba prácticamente ciego) publicó un manifiesto público, en febrero, en el cual criticaba la política del presidente interino y manifestaba su fe por un retorno a las prácticas democráticas. No obstante, más allá de sus problemas físicos, existía en los medios políticos conservadores la firme intención de que ORTIZ no retornara al poder, e incluso se llegó a planear una reforma constitucional para el caso de que el presidente elegido no abandonara voluntariamente su cargo (101).

En ese contexto, ya comenzaban a manifestarse los primeros síntomas de una seria crisis política. El factor principal de la misma se encontraba en la situación interna del país, aunque pronto, desde principios de 1942, con la entrada en la guerra de los EE.UU., se agregarían también las presiones internacionales. La falta de apoyo popular a la Concordancia conservadora explicaba la recurrencia al fraude electoral. El clima represivo, la corrupción política, los frecuentes escándalos económicos y la actitud de claudicación frente a los países centrales por casi una década habían contribuido al descrédito de los gobiernos surgidos del golpe de Estado de 1930 y se contradecían con las transformaciones económicas que esos mismos gobiernos habían debido impulsar para hacer frente a la crisis mundial. El creciente aislamiento político del régimen conservador generaba de ese modo un peligroso "vacío de poder".

(100) POTASH, R. (1991), págs. 207 y 208.

(101) Cf. LUNA, F. (1978), donde se describe en detalle el drama personal de ORTIZ; RAPOPORT, MARIO, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945*, Buenos Aires, 1980, págs. 74 y 75.